Gabriel Ullmann

Les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Des origines de la nomenclature à l'enregistrement

---

ULLMANN Gabriel. *Les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Des origines de la nomenclature à l'enregistrement*, sous la direction de Jean Untermaier. - Lyon : Université Jean Moulin (Lyon 3), 2015.
Disponible sur : www.theses.fr/2015LYO30028

Document diffusé sous le contrat Creative Commons « Paternité – pas d'utilisation commerciale - pas de modification » : vous êtes libre de le reproduire, de le distribuer et de le communiquer au public à condition d'en mentionner le nom de l'auteur et de ne pas le modifier, le transformer, l'adapter ni l'utiliser à des fins commerciales.

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

DISCIPLINE : DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Gabriel ULLMANN

LES INSTALLATIONS CLASSEES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (ICPE) DES ORIGINES DE LA NOMENCLATURE A L'ENREGISTREMENT

Présentée et soutenue publiquement le 29 septembre 2015
à 14 h 30 à l'Université Jean Moulin-Lyon III

JURY

Directeur de thèse :	**Monsieur Jean UNTERMAIER** Professeur émérite à l'Université Jean Moulin-Lyon III
Rapporteurs :	**Monsieur Gilles MARTIN** Professeur émérite à l'Université Nice Sophia-Antipolis
	Madame Agathe VAN LANG Professeure de droit public à l'Université de Nantes
Suffragant :	**Monsieur Philippe BILLET** Professeur de droit public à l'Université Jean Moulin-Lyon III Directeur de l'Institut de droit de l'environnement EDPL-EA 666/Labex IMU

REMERCIEMENTS

J'exprime ma gratitude à Sylvie Caudal pour avoir cru en mon projet et en moi, quand elle était directrice de l'Ecole doctorale de l'Université Jean Moulin-Lyon III

Je remercie Jean Untermaier pour avoir dirigé ma thèse et m'avoir fait partager ses connaissances et sa riche expérience

Merci aux professeurs Philippe Billet, Gilles Martin et Agathe Van Lang d'avoir accepté de juger cette thèse et de m'avoir fait l'honneur de participer au jury de soutenance

Je tiens aussi à remercier toute l'équipe de l'Institut de droit de l'environnement (Lyon), ses doctorants, ainsi que son directeur Philippe Billet

Je n'oublie pas toute l'équipe efficace de l'Ecole doctorale de Lyon III

Comment ne pas exprimer toute ma gratitude et mon amitié à ceux qui m'ont apporté leur concours et leur soutien : tout particulièrement à Gérard, Isabelle, Pierre et Magali
C'est un privilège de vous avoir

A ma famille, bien sûr, qui a toute ma tendresse.

ABREVIATIONS ET SIGLES

AAI :	Autorité administrative indépendante
ABF :	Architecte des bâtiments de France
ADEME :	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
Ae :	Autorité environnementale
AFCI :	Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie
AFDI :	Annuaire français de droit international
AFNOR :	Association française de normalisation
AFSA :	Agence française de sécurité sanitaire des aliments
AJDA :	Actualité juridique droit administratif
AJDI :	Actualité juridique de droit immobilier
AJFP :	Actualité juridique fonction publique
AHPML :	Annales d'hygiène publique et de médecine légale
al. :	alinéa
ALUR :	Accès au logement et urbanisme rénové (loi)
AN :	Assemblée nationale AN : Archives nationales
APB :	Arrêté préfectoral de biotope
APCA :	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
APNE :	Association de protection de la nature et de l'environnement
ASN :	Autorité de sûreté nucléaire
Ass. :	Arrêt de l'Assemblée du Conseil d'Etat
AVAP :	Aire de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine
AZF :	Azote et fertilisants
BARPI :	Bureau d'analyse des risques et pollutions industrielles
BDEI :	Bulletin du droit de l'environnement industriel
BJDU :	Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme
BO :	Bulletin officiel
BOMA :	Bulletin officiel du ministère de l'Agriculture
BOME :	Bulletin Officiel du Ministère de l'Environnement
BOMETT :	Bulletin Officiel du Ministère de l'Equipement, du Transport et du Tourisme
BREF :	Documents de référence sur les meilleures techniques disponibles
BRGM :	Bureau de recherches géologiques et minières
BTP :	Bâtiment et travaux publics
Bull. :	Bulletin
Bull. civ. :	Bulletin des arrêts de la Cour de cassation, chambre civile
Bull. crim. :	Bulletin des arrêts de la Cour de cassation, chambre criminelle
C. adm. :	Code administratif
C. civ. :	Code civil
C. com.	Code de commerce
C. env :	Code de l'environnement
C. expr. :	Code de l'expropriation
C. for. :	Code forestier
C. min. :	Code minier
C. pén. :	Code pénal
C. ports mar. :	Code des ports maritimes
CPC :	Code de procédure civile
CPP :	Code de procédure pénale
CRPM :	Code rural et de la pêche maritime
CSP :	Code de la santé publique
C. trav. :	Code du travail
C. urb. :	Code de l'urbanisme
c/ :	contre
CA :	Cour d'appel

CAA :	Cour administrative d'appel
CADA :	Commission d'accès aux documents administratifs
Cass. :	Cour de Cassation
Cass. Ass. :	Cour de cassation, assemblée plénière
Cass. civ :	Chambre civile de la Cour de cassation
Cass. crim. :	Chambre criminelle de la Cour de cassation
CAUE :	Conseil en architecture, urbanisme et environnement
CCAM :	Comité consultatif des arts et manufactures
CCH :	Code de la construction et de l'habitation
CCHPF :	Comité consultatif d'hygiène publique de France
CCI :	Chambre du commerce et de l'industrie
CDCFS :	Commission départementale de la chasse et de la faune sauvage
CDE :	Cahiers de droit européen
CDNPS :	Commission départementale de la nature des sites et des paysages
CE :	Conseil d'Etat
CE ass. :	Conseil d'Etat, assemblée plénière
CEDH :	Cour Européenne des Droits de l'Homme
CESR :	Conseil économique et social régional
cf. :	se conférer à
CFDT :	Confédération française démocratique du travail
CGAAER :	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGCT :	Code général des collectivités territoriales
CGDD :	Commissariat général du développement durable
CGEDD :	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGEIET :	Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies
CGI :	Code général des impôts
CGPC :	Conseil général des Ponts et Chaussées
CGPEM :	Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises
CGPPP :	Code général de la propriété des personnes publiques
CGT :	Confédération générale du travail
Chron. :	Chronique
CHSCT :	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CIADT :	Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
CIJ :	Cour internationale de justice
CIMAP :	Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique
civ. :	Civil(e)
CJCE :	Cour de justice des communautés européennes
CJUE :	Cour de justice de l'Union européenne
CLI :	Comité local d'information
CLIC :	Comité local d'information et de concertation
CLIP :	Commission locale d'information et de prévention
CLP :	Règlement (CE) n° 1272/2008 du 16 décembre 2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges
CLPS :	Comité local d'information, de prévention et de surveillance
CNDP :	Commission nationale du débat public
Cne :	Commune
CNI :	Conseil national de l'industrie
CNPF :	Conseil national du patronat français
CNRS :	Centre national de la recherche scientifique
CODERST :	Conseil Départemental de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques
coll. :	Collection
COM :	Communication
Com. EDH :	Commission européenne des droits de l'homme

comm. : Commentaire
Cons. const. : Conseil constitutionnel
concl : Conclusions
Conv. EDH : Convention européenne des droits de l'Homme
COV : Composés organiques volatils
CPAM : Caisse primaire d'assurance maladie
CPEN : Code Permanent Environnement et Nuisances
CSHP : Conseil supérieur d'hygiène publique
CSHPF : Conseil supérieur d'hygiène publique de France
CSIC : Conseil supérieur des installations classées
CSP : Code de la santé publique
CSRPT : Conseil supérieur de la prévention des risques industriels (a remplacé le CSIC en mai 2010)
Cté : Communauté (de communes)
D. : Recueil Dalloz-Sirey
DH : Dalloz hebdomadaire
Dact. : dactylographiée
DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DBO5 : Demande biochimique en oxygène à 5 jours
DC : Décision du Conseil Constitutionnel
DCO : Demande chimique en oxygène
DDAF : Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDASS : Direction départementale de l'action sanitaire et sociale
DDCSPP : Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDE : Direction Départementale de l'Equipement
DDSV : Direction départementale des services vétérinaires
DDT : Direction départementale des territoires
Delle : Demoiselle
DGPR : Direction générale de la prévention des risques
dir. : Sous la direction de
DIREN : Direction régionale de l'environnement
DIS : Déchets industriels spéciaux
DMA : Déchets ménagers et assimilés
Doc. (AN ou Sénat) : Document parlementaire
doctr. : Doctrine
DP : Recueil Dalloz périodique
Dr. adm. : Revue de droit administratif
Dr. env. : Revue « Droit de l'environnement »
DRAC : Direction régional de l'art et de la culture
DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRIEE : Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie
DRIR : Direction régionale de l'industrie, de la recherche (devenue DRIRE en 1990)
DRIRE : Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DUP : Déclaration d'utilité publique
EDCE : Etudes et documents du Conseil d'Etat
EDF : Électricité de France.
EEI : Revue « Energie-Environnement-infrastructures » de LexisNexis
EELV : Europe-Ecologie-Les Verts
Envir. & Tech. : Revue Environnement & Technique
Envir. ou Env. : Revue environnement (devenue « Environnement et développement durable » en janvier 2010, puis Energie-Environnement-infrastructures en 2015)
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale
et a.: et autres
et al. : et aliés (auteurs)

FAO :	Food and Agriculture Organization (Organisation des Nations-Unies sur l'agriculture et l'alimentation)
fasc. :	Fascicule
FEDER :	Fonds européen de développement régional
FFSA :	Fédération française des sociétés d'assurances
FFSPN :	Fédération française des sociétés de protection de la nature
FNE :	France Nature Environnement
GACEDH :	Grands arrêts de la Cour européenne
GAJA :	Grands arrêts de la jurisprudence administrative
Gaz. Pal :	Gazette du Palais
GDCC :	Grandes décisions du Conseil constitutionnel
GES :	Gaz à effet de serre
GIC :	Grandes installations de combustion
GIEC :	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GIP :	Groupement d'intérêt public
GRIDAUH :	Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat
Hab. :	Habitant
HBM :	Habitation à bon marché
HLM :	Habitation à loyers modérés
ibid. :	ibidem (source identique)
ICPE :	Installations classées pour la protection de l'environnement
IED :	Directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles
IFEN :	Institut Français de l'Environnement
IGE :	Inspection générale de l'Environnement
INAO :	Institut national de l'origine et de la qualité
INB :	Installation nucléaire de base
INCa :	Institut national contre le cancer
INERIS :	Institut national de l'environnement industriel et des risques
Infra :	au-dessous, plus bas
INRA :	Institut national de la recherche agronomique
INSERM :	Institut national de la santé et de la recherche médicale
InVS :	Institut de veille sanitaire
IPPC :	Directive européenne *96/61/CE* relative à la prévention et à la réduction intégrée de la Pollution (Integrated Pollution Prevention and Control)
IR :	Informations rapides du Recueil Dalloz
IRSN :	Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire
IRSTEA :	Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
JCP G :	Jurisclasseur périodique (semaine juridique) édition générale
JCP A :	Jurisclasseur périodique (semaine juridique), édition administrations et collectivités territoriales
JCP :	Juris-classeur périodique (Semaine juridique)
JDI :	Journal de droit international
JO :	Journal officiel de la République française
JO déb. A.N. :	Journal officiel, Débats de l'Assemblée nationale
JO déb. Sénat :	Journal officiel, Débats du Sénat
JOAN :	Journal Officiel de l'Assemblée Nationale
JOCE :	Journal Officiel des Communautés européennes
JOUE :	Journal officiel de l'Union européenne
Lebon ou Leb. :	Recueil Lebon
LGDJ :	Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
LPA :	Les Petites affiches

MATE : Ministère de l'aménagement du territoire et de l'Environnement
MEDD : Ministère de l'Ecologie et du développement Durable
MEDDE : Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie
MEDDTL : Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement
MEDEF : Mouvement des entreprises de France
MEEDDAT : Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire
MEEDDM : Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer
Mél. : Mélanges offerts à
MTD : Meilleures techniques disponibles
MTP : Moniteur des travaux publics et du bâtiment
NPK : Azote, phosphate, potasse
obs. : Observation
OGM : Organismes génétiquement modifiés
ONU : Organisation des Nations Unies
op. cit. : Ouvrage cité précédemment
OPAC : Office public d'aménagement et de construction
OPAH : Opération programmée pour l'amélioration de l'habitat
OPHLM : Office public d'habitation à loyer modéré
ORSEC : Organisation de la Réponse de SÉcurité Civile
P.N.U.E. : Programme des Nations Unies pour l'environnement
PADD : Plan d'aménagement et de développement durable
Pan. dr. adm. : Panorama de droit administratif
PCB/PCT : Polychlorobiphényles et Polychloroterphényles
PDG : Président directeur général
PIG : Périmètre d'intérêt général
PLH : Plan local de l'habitat
PLU : Plan local d'urbanisme
PME : Petites et moyennes entreprises
PMI : Petites et moyennes industries
POI : Plan d'opération interne
POS : Plan d'occupation des sols
pp. : pages
PPI : Plan particulier d'intervention
PPRN : Plan de prévention des risques naturels
PPRT : Plan de prévention des risques technologiques
PS : Parti socialiste
PUD : Plan d'urbanisme directeur
PUF : Presses universitaires de France
QPC : Question prioritaire de constitutionnalité
R&D : Recherche et développement
RDA : Revue Droit administratif
RDI : Revue de droit immobilier
RDSS : Revue du droit sanitaire et social
REACH : Règlement CE n° 1907/2006 du 18 décembre 2006, concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques
Rec. *:* Recueil Lebon
Rec. Tab. : Recueil Table Lebon
REDE : Revue européenne de droit de l'environnement
Rééd. : Réédition
rép. min*. :* Réponse ministérielle (à questions écrites)
RFAP : Revue française d'administration publique
RFDA : Revue française de droit administratif

RFDC :	Revue française de droit constitutionnel
RGDIP :	Revue générale de droit international
RIDE :	Revue Internationale de droit économique
Risques :	Revue Risques
RJC :	Recueil de jurisprudence constitutionnelle
RJE :	Revue juridique de l'environnement
RNN :	Réserve naturelle nationale
RPDA :	Revue pratique d'administration
RPR :	Rassemblement pour la République
RSD :	Règlement sanitaire départemental
RTD civ. :	Revue trimestrielle de droit civil
RTDC :	Revue trimestrielle de droit civil
RTDE :	Revue trimestrielle de droit européen
S. :	Recueil Sirey
s.:	Suivant(e)
SCOT :	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE :	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SDAU :	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SDIS :	Service départemental d'incendie et de secours
SFDE :	Société française pour le droit de l'environnement
SFIO :	Section française de l'internationale ouvrière
SNS :	Service de Navigation de la Seine
spéc. :	Spécial (numéro)
SPPPI :	Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles
SRU :	Solidarité et renouvellement urbain, cf. loi SRU du 13 décembre 2000
Sté :	Société
STIIIC :	Service technique interdépartemental d'inspection des installations classées
Suppl. :	Supplément
Supra :	Plus haut, au-dessus
T. corr. :	Tribunal correctionnel
T. pol. :	Tribunal de police
TA :	Tribunal administratif
TC :	Tribunal des conflits
TCE :	Traité instituant la Communauté Européenne
TFUE :	Traité sur le fonctionnement de l'Union
TGAP :	Taxe applicable sur les activités polluantes
TGI :	Tribunal de grande instance
TI :	Tribunal d'instance
TMD :	Transport de matières dangereuses
TPICE :	Tribunal de première instance des Communautés européennes
TPIUE :	Tribunal de première instance de l'Union européenne
trad. :	Traduction
TUE :	Traité sur l'Union européenne
UDF :	Union pour la démocratie française
UE :	Union Européenne
UMP :	Union pour un mouvement populaire
VHU :	Véhicule hors d'usage
Viniflhor :	Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture
ZAC :	Zone d'aménagement concerté
ZH :	Zone humide
ZNIEFF :	Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique
ZPPAUP :	Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager
ZUP :	Zone à urbaniser en priorité.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE.....13

PREMIÈRE PARTIE Des manufactures malodorantes aux établissements classés : une évolution de plus en plus favorable aux tiers 49

Titre 1er. Les origines de la nomenclature des établissements classés 50

Chapitre 1er. La genèse et l'évolution du décret fondateur du 15 octobre 1810 52

Chapitre 2nd. La genèse et l'évolution de la loi du 19 décembre 1917 103

Conclusion du Titre 1er 128

Titre 2nd. Les profondes mutations de la nomenclature, de 1810 jusqu'à la loi du 19 juillet 1976 135

Chapitre 1er. L'évolution de la nomenclature de 1810 et son contexte : le primat de l'industrie 136

Chapitre 2nd. L'évolution et le contexte de la nomenclature de décembre 1919 à juillet 1976 : l'essor du droit des tiers 263

Conclusion du Titre 2nd 329

DEUXIEME PARTIE L'inflation régressive des régimes et de la nomenclature sous l'empire de la loi du 19 juillet 1976.....335

Titre 1er. L'extension grandissante du champ de la loi du 19 juillet 1976 masque une régression 339

Chapitre 1er. La diversité croissante de la nature et du champ des installations classées 342

Chapitre 2nd. Les différents régimes de soumission : une complexification croissante 411

Conclusion du Titre 1er 541

Titre 2nd. Les réformes régressives et les fondements de la nomenclature durant la loi de 1976 547

Chapitre 1er. Le régime de l'enregistrement ou la négation de l'environnement 548

Chapitre 2nd. Les bouleversements accélérés de la nomenclature 671

Conclusion du Titre 2nd 906

CONCLUSION GÉNÉRALE.....916

BIBLIOGRAPHIE 928

ANNEXES.....969

INDEX.....987

TABLE DES MATIERES 994

INTRODUCTION GENERALE

« Quand on sait où l'on va, on va rarement très loin.

Pour atteindre les limites du possible, il faut rêver l'impossible ».

René THOM, mathématicien

« Si la pollution est fille de l'industrie, sa prise de conscience est fille de science », comme le souligne avec concision Martine Rémond-Gouilloud[1]. De leur côté, plusieurs intervenants ont rappelé, lors du colloque de la Société française pour le droit de l'environnement (SFDE), en novembre 2014[2], que le droit de l'environnement était « le droit des ingénieurs ». Pour Marie-Paule Grevêche, il s'agit clairement d'un droit technique car *« il s'appuie sur des connaissances étroitement liées aux sciences et à la technologie. Ses termes et ses définitions sont celles des techniciens (…). Il échappe dès lors à l'emprise des juristes, qui ne peuvent maîtriser le contenu de ce droit forgé à partir de données étrangères à leur domaine de compétence »*[3]. Ce constat s'applique surtout au droit de l'environnement industriel, et plus encore au droit des installations classées qui place la technique au cœur du dispositif. La formule fait mouche, quand il s'agit de nomenclature.

Toutefois, en paraphrasant Rabelais nous serions tenté d'ajouter qu'en cette matière tout particulièrement, *« science sans société n'est que ruine de l'analyse ».* En effet, la science seule ne suffit pas : qu'elle soit d'essence technique ou juridique, elle peut difficilement se concevoir, se développer, sans s'inscrire dans une analyse sociétale. Comme l'avait déjà énoncé P. Girod, avant même l'édiction de la loi du 19 juillet 1976, *« ce ne sont pas les principes théoriques, mais un certain contexte technique, économique et social qui donne au dommage de pollution sa cohérence »*, et qui justifie selon lui une approche sociétale *« pour cerner la réalité du droit »*[4]*.* Le droit des installations classées, de par ses composantes techniques, juridiques, écologiques, sociologiques, politiques et économiques, peut être considéré comme l'archétype d'un droit « syncrétique », au carrefour de nombreux enjeux de société et jeux d'acteurs. Michel Baucomont plaide ainsi pour une *« connaissance sociologique du milieu industriel »,* qu'il juge indispensable, du fait même que l'activité industrielle est *« une des manifestations fondamentales des orientations de notre société »*[5]*.*

Aussi est-il paru intéressant, d'une part, d'étudier l'évolution du droit de l'environnement, à l'éclairage du droit des installations classées depuis l'origine et à l'aide des nombreuses mutations et métamorphoses de la nomenclature. D'autre part, de tenter de comprendre l'évolution de la société, dans son rapport à l'environnement, par l'analyse des ressorts et des fondements qui ont présidé aussi bien à la création de la nomenclature, qu'à ses profondes modifications au cours du temps. Il convenait donc de saisir l'influence de la société et de ses bouleversements sur l'évolution de la nomenclature, et réciproquement. A cet égard, la rupture introduite par le régime

---

[1] M. REMOND-GOUILLOUD, « *Du droit de détruire, essai sur le droit de l'environnement »,* PUF, 1989, p. 289.

[2] Colloque sur les *Futurs du droit de l'environnement*, Nice, les 20 et 21 novembre 2014, avec pour thème : « *Simplification, modernisation, régression ? La voie étroite ».*

[3] MP. GREVECHE, *« La notion de seuil en droit de l'environnement »,* thèse, Droit, Paris I, 2002, p. 18.

[4] P. GIROD, *« La réparation du dommage écologique », LGDG,* 1974, p. 23.

[5] M. BEAUCOMONT, *« L'industrie et la protection juridique de l'environnement »,* thèse, Droit, Paris 2, 1991, p. 20.

d'enregistrement paraissait se révéler, lors de sa création comme dans sa mise en œuvre, le parangon d'une évolution profonde du droit et de la société.

Parmi les articles et publications qui doivent atteindre le millier depuis l'édiction du décret du 15 octobre 1810, le nombre d'ouvrages consacrés en tout ou partie aux manufactures et ateliers dangereux, insalubres ou incommodes, puis aux établissements classés au titre de la loi de 1917, enfin aux installations classées proprement dites, approche la centaine. Ainsi, dès 1827 un livre traitait de la question[6]. Il fut suivi de nombreux autres ouvrages, portant aussi bien sur le décret de 1810 que sur la législation de 1917 et sur leur nomenclature associée[7], avant que Christian Gabolde n'ouvre l'ère des ouvrages sur la loi du 19 juillet 1976[8].

Trois thèses de droit ont jalonné tout ce parcours. En premier lieu, celle de B. Thibault consacrée au droit des nuisances au XIXe siècle, hérité essentiellement du décret du 15 octobre 1810 ; puis celle de L. Emery qui dresse un bilan de cette législation et expose les principaux éléments de la genèse de la législation de 1917. Enfin, celle de M. Fraissaingea portant sur les premières années de mise en œuvre de cette législation et de sa

---

[6] A-H. TAILLANDIER, *« Traité de la législation ; manufactures et ateliers dangereux, insalubres et incommodes»,* Huzard-Courcier, Paris, 1827.

[7] Pour les principaux : L.A. MACAREL, *« Législation et jurisprudence des ateliers dangereux, insalubres et incommodes »,* Paul Renouard, Paris, 1828, p. iv ; A. TREBUCHET, « *Code administratif des établissements insalubres* », Paris, Béchet Jeune, 1832 ; ST. CH. CLAIRAULT, *« Traité des établissements dangereux, insalubres, incommodes »*, Imprimerie et librairie De Cosse et Delamotte, Paris, 1845 ; Dr M. VERNOIS, *« Traité pratique d'hygiène industrielle et administrative, comprenant l'étude des établissements insalubres, dangereux et incommodes »*, Paris, Baillière et fils, 1860 ; G. DUFOUR et E TAMBOUR, « *Traité pratique des ateliers insalubres, dangereux ou incommodes »*, Paris, Cosse, Marchal et Cie, 1869 ; E. BAUDE, *« Législation concernant les établissements réputés insalubres, dangereux et incommodes »,* Paris, Rousseau, Librairie-Editeur, 1880 ; C. CONSTANT, « *Code des établissements industriels classés ateliers dangereux, insalubres ou incommodes »,* Ed. Pedone-Lauriel, Paris, 1881 ; P. LE MAROIS, *« Droit français des ateliers dangereux, insalubres et incommodes »,* Larose et Forcel, Paris, 1883 ; H. POREE et A. LIVACHE, *« Traité théorique et pratique des manufactures et ateliers dangereux, insalubres et incommodes »*, imprimerie et librairie générale de jurisprudence, Paris, 1887 ; H. BUNEL, *« Etablissements insalubres, incommodes et dangereux »,* Librairie générale de l'architecture et des travaux publics, Paris, 1887 ; G. DROUINEAU, *« Note sur les réformes à apporter à la nomenclature des établissements classés »*, R*evue d'Hygiène,* 14, 1892 ; M. BEZANCON, *« Note sur les défectuosités de la réglementation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes »,* Préfecture de police de Paris, 1899 ; L. RESSICAUD, *« Des droits des tiers lésés par le voisinage des établissements incommodes, insalubres et dangereux »*, Imprimerie et Lithographie du Salut public, Lyon, 1902 ; F. COREIL et L. NICOLAS, *« Les industries insalubres, établissements classés »,* Dunod et Pinat, 1908 ; L. et A. MAGISTRY, *« Traité général sur l'application de la nouvelle législation des établissements classés »,* Association des Etablissements classés de France Paris, 1923 ; G. RUMEAU, *« Les Établissements classés dangereux, insalubres, incommodes, prévention technique de leurs nuisances »,* Eyrolles, 1955 ; P. GOUSSET et G. MAGISTRY, « *Le droit des établissements classés dangereux incommodes et insalubres »*, Dunod, 1968.

[8] C. GABOLDE, *« Les installations classées pour la protection de l'environnement »,* éd. Sirey, 1978. Ouvrage qui comporte également de nombreux développements sur les législations antérieures.

nomenclature[9]. J. Fromageau, quant à lui, a étudié le droit des nuisances au cours de l'Ancien Régime à travers une analyse des activités de la police à Paris[10].

A compter des années 1980, plusieurs dizaines de thèses ont été soutenues en France sur les nuisances, pollutions ou risques industriels. Cependant, une dizaine seulement concerne les installations ou établissements classés à titre unique ou principal. La plupart d'entre elles datent des années 2000 ou 2010 et ressortissent davantage aux sciences sociales qu'aux sciences juridiques. C'est tout particulièrement frappant dans le domaine des risques industriels, qui constitue par ailleurs le thème le plus traité[11].

Toutes ces thèses se présentent de façon très spécialisée, que ce soit par une thématique spécifique[12], par une délimitation bien précise dans le temps[13], ou bien encore par un champ géographique très circonscrit[14]. Aucune n'aborde deux siècles de législation, de surcroît sur tout le territoire national. En outre, si quelques thèses ont étudié la nomenclature relative au décret de 1810 et/ou à la loi de 1917, la dernière remonte à 1975. Aucune thèse n'a donc porté spécifiquement sur la nomenclature des installations

---

[9] Respectivement, selon la chronologie des sujets traités : B. THIBAULT, « *Le droit des nuisances au XIX siècle* », Paris II, thèse, Droit, 1975 ; L. EMERY, *« La législation des établissements classés et le projet de réforme »,* thèse, Droit, Paris, 1911 ; M. FRAISSAINGEA, *« Les établissements dangereux, insalubres ou incommodes »*, thèse, Droit, Toulouse, 1922.

[10] J. FROMAGEAU, *« La police de la pollution à Paris de 1666 à 1789 »*, thèse, Droit, Lille 3, 1990.

[11] Essentiellement : P. L'HOMME, *« Risques majeurs et droit des sols : les outils juridiques de la protection des personnes et des biens dans les zones soumises à un risque naturel prévisible ou technologique majeur »,* thèse, Droit, Pau, 1999 ; E. BONNET, *« Risques industriels : évaluation des vulnérabilités territoriales : le cas de l'estuaire de Seine »,* thèse, Géographie, Le Havre, 2002 ; C. CELICA-CARACCIOLO, « *Le risque environnemental : élément déterminant dans la transmission de l'installation classée en procédure collective »,* thèse, Droit, Aix-Marseille, 2007 ; C. COLMELLERE, « *Quand les concepteurs anticipent l'organisation pour maitriser les risques : deux projets de modifications d'installations sur deux sites classés Seveso 2 »,* thèse, Sciences de l'homme et technologies de la cognition et de la coopération, Compiègne, 2008 ; N. GREMBO, *« Risque industriel et représentation des risques : approche géographique de la représentation du risque industriel majeur en région Poitou-Charentes* », thèse, Géographie, La Rochelle, 2010 ; I. MERLE, *« La fiabilité à l'épreuve du feu : la prévention des risques d'accidents majeurs dans une usine Seveso 2 »,* Sociologie, Paris, Institut d'études politiques, 2010 ; M. CAUHOPE, *« De la Poudrerie nationale de Toulouse au Cancéropôle. La catastrophe d'AZF dans les dynamiques territoriales d'un espace industriel urbain (1850-2008) »*, thèse, Géographie et aménagement urbain, Université Toulouse 2 Le Mirail, 2011 ; MA. GAUTIER-SICARI, *« Les plates-formes industrielles et le droit de l'environnement : contradictions et avancées juridiques »,* thèse, Droit, Nantes, 2013 ; JC. BLESIUS, « *Vivre avec les industries ? De la maîtrise de l'urbanisation à l'éducation aux risques : cas de Vitry-sur-Seine (France) et de Montreal-Est (Quebec) »,* thèse, Aménagement de l'espace, Urbanisme, Paris-est, 2014.

[12] V. EUSTACHE-MARTIN, *« Le stockage des déchets industriels spéciaux : aspects juridiques »,* thèse, Droit, Paris 10, 1999 ; C. CRESPY, « *Eoliennes et paysages : recherche sur les critères jurisprudentiels de l'insertion paysagère des éoliennes »,* thèse, Droit, Montpellier 1, 2013 ; M. RADICI, « *La réhabilitation et la valorisation des sols pollués après la cessation d'une activité soumise à la législation ICPE : apports du droit de l'environnement »,* thèse en cours, Sciences sociales, Strasbourg.

[13] AC. LEFORT, *« L'usine en périphérie urbaine 1860-1920 : Histoire des établissements classés en proche banlieue parisienne »,* thèse, Histoire des techniques, CNAM, 2002 ; T. LE ROUX*, « Les nuisances artisanales et industrielles à Paris, 1770-1830 »,* thèse, Histoire, Paris 1, 2007.

[14] M. ROMIER, « *Pollution et libéralisme à Grenoble au XIXe siècle (1815-1914) »,* thèse, Histoire du Droit, Grenoble 2, 1997.

classées. Seul un mémoire de master 2 en a fait son objet, mais, présenté en 2005[15], il ne pouvait prendre en compte les profondes réformes qui ont bouleversé la nomenclature, dont l'institution du régime d'enregistrement en 2009.

C'est le propre également des ouvrages spécialisés sur le droit des installations classées, qui ne consacrent que peu de pages à la nomenclature, comme ceux de Baucomont et Gousset, de Boivin ou de Deharbe[16] par exemple. Cela se retrouve aussi en matière contentieuse : les décisions de justice portent rarement sur la nomenclature, comme le mettent bien en évidence aussi bien l'ouvrage de D. Deharbe, consacré à dix années de jurisprudence de droit de l'environnement industriel, que le volumineux recueil de jurisprudence de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, consacré aux seules installations classées[17].

Les thèses, récentes, ayant pour cadre les installations classées visent avant tout des questions procédurales ou de police administrative[18]. L'une concerne l'ensemble du droit des établissements (et non installations) classés, en droit libanais[19]. Enfin, une thèse examine certains aspects de la nomenclature sur une longue période, par le prisme du droit répressif[20].

Compte tenu de l'importance que recouvrent les activités industrielles (agricoles comprises) au sein de la société, il n'est point surprenant que les établissements classés *lato sensu* aient fait l'objet d'autant de publications ou d'ouvrages. Toutefois, jamais une analyse globale et approfondie, portant sur les deux siècles de législation comme de nomenclature, n'avait été entreprise. Aussi, est-il paru utile de s'y consacrer pleinement. Dès lors, dans le cadre de notre recherche il convenait d'établir, de façon spécifique, **un domaine** (1), une **problématique** (2), puis une **méthode** qui structure un **plan** (3).

---

[15] R. BONNEFONT, *« La nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement : entre anachronisme et perfectibilité »*, Master de droit de l'environnement de l'aménagement et de l'urbanisme, Université de Limoges, 2005.

[16] Respectivement : M. BAUCOMONT et P. GOUSSET, *« Traité de droit des installations classées »,* Lavoisier, 1994 ; JP. BOIVIN, *« Les installations classées »,* Le Moniteur, 2ème édition, 2003 ; D. DEHARBE, « *Les installations classées pour la protection de l'environnement »,* Litec, 2007.

[17] D. DEHARBE, « *Le droit de l'environnement industriel : 10 ans de jurisprudence »,* Litec, 2002 ; AFCI, *« Recueil de jurisprudence. Installations classées* », cinq classeurs, Paris, 2004.

[18] L. BONNAUD, *« Experts et contrôleurs d'Etat : les inspecteurs des installations classées de 1810 à nos jours »*, thèse, Lettres sciences sociales et humaines, Sociologie, Cachan, Ecole normale supérieure, 2002 ; F. BOULAIRE, *« Les responsabilités en droit des installations classées pour la protection de l'environnement »,* thèse, Droit, Artois, 2004 ; L. BEUNEICHE, « *Le principe d'indépendance des législations et la législation des installations classées pour la protection de l'environnement »,* thèse, Droit, Montpellier I, 2005 ; S.R. MOUKOKO, *« Le plein contentieux spécial des installations classées »,* thèse, Droit, Université Paul Verlaine, Metz, 2009, p. 28 ; G. MONDELLO, *« Logique environnementale, logique économique : Etude par le contentieux des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) »*, thèse, Droit, Nice Sophia-Antipolis, 2009.

[19] Y. KHALIL, « *Les établissements dangereux, insalubres ou incommodes en droit libanais* », thèse, Droit, Lyon 3, 1987.

[20] P. SAVIN, « *Le droit répressif des pollutions et nuisances »,* thèse, Droit, Lyon 3, 1994.

1. Un domaine : évolution de la législation sur les établissements classés et de sa nomenclature depuis l'origine

Le droit des établissements classés[21] ne peut pas être dissocié du droit de l'environnement, dont il constitue un des piliers. Son évolution multiforme a connu ses propres avatars et s'est accompagnée d'une évolution profonde du droit des tiers.

Comme le souligne J. Fromageau, l'air, la lumière du soleil et l'eau demeurent *res communis,* et, en conséquence, ils *« n'appartiennent à personne de manière privative et leur usage appartient à tous »*[22]. Il en résulte notamment que l'homme commet maints abus et gaspillages de ressources naturelles, que ce soit dans ce cadre mais également dans celui du droit exclusif de la propriété comme le dénonce Martine Rémond-Gouilloud : *« Les principes veulent en effet qu'il soit non seulement titulaire d'un droit exclusif, qui lui permet de se réserver l'usage de son bien en excluant les autres, mais encore que ce pouvoir soit absolu. Tout-puissant sur sa chose, seul juge des mesures à y prendre, il peut en disposer à sa guise. Sa décision de détruire, quel qu'en soit le mobile, nécessité, intérêt ou caprice, n'est en principe soumis à aucune restriction »*[23].

Dès les années 1910, Edmond Perrier, qui fixait par ailleurs la protection de la nature parmi les grands objectifs du Muséum d'Histoire naturelle, soulignait la force destructrice de la cupidité : *« Tout cela est aujourd'hui menacé par notre amour du lucre et du luxe, menacé par cette sorte de sauvagerie qui sommeille sournoisement en nous »* (1910). Et de façon encore plus contemporaine, bien avant ce qui relèverait de nos jours du développement durable : *« Avons-nous le droit d'accaparer la Terre pour nous tous seuls et de détruire à notre profit au grand détriment des générations à venir tout ce qu'elle a introduit de plus beau et de plus puissant ? »* (1913)[24]. Si l'on tient compte que, bien souvent, la stupidité s'ajoute à la cupidité, nous avons là les deux principales forces destructrices de notre planète : « la scupidité », serions-nous tenté d'écrire.

Très tôt, la quête de ce que l'on dénomme actuellement un « environnement sain » (voir plus loin), a été la préoccupation d'une large partie de la population et de ses édiles.

---

[21] Par souci de clarté, sauf précision contraire, il faut entendre, dans toute la présente introduction, par « établissements classés » aussi bien les manufactures et ateliers visés par le décret du 15 octobre 1810, les établissements classés au sens de la loi du 19 décembre 1917, que les installations classées régies par la loi du 19 juillet 1976.

[22] J. FROMAGEAU, *« L'histoire du droit - l'évolution des concepts juridiques qui servent de fondement au droit de l'environnement »,* in A. KISS, (dir.), *« L'écologie et la loi : le statut juridique de l'environnement* », l'Harmattan, 1989, p. 29.

[23] A l'exception des lois de police. In : M. REMOND-GOUILLOUD, *« Du Droit de détruire », op.cit.,* p. 125.

[24] Citations reprises par JP. LE DUC, *« Le rôle des chercheurs et des scientifiques »* in *« Les 40 ans du ministère de l'environnement »,* Revue du comité d'Histoire *Pour mémoire,* MEDDE, n° spécial, 2013, p. 19. Un siècle auparavant, Lamarck attirait déjà l'attention, en 1820, sur le fait que *« l'homme, par son égoïsme trop peu clairvoyant pour ses propres intérêts, par son penchant à jouir de tout ce qui est à sa disposition, en un mot par son insouciance pour l'avenir et ses semblables, semble travailler à l'anéantissement de ses moyens de conservation et à la destruction même de sa propre espèce. (…). On dirait que l'homme est destiné à s'exterminer lui-même, après avoir rendu le globe inhabitable »* in : JB. LAMARCK, *« Système analytique des connaissances positives »,* PUF, 1988, p. 154-155.

Ainsi, des mesures pour limiter et éloigner les nuisances de nature artisanale, puis manufacturière, ont été prises depuis l'Antiquité et se sont poursuivies tout au long de l'Ancien Régime. Les premières mesures administratives ou législatives en matière de préservation de l'hygiène ou de la salubrité publiques ont en effet vu le jour dès l'Antiquité, même si c'était encore à l'état embryonnaire. Elles se sont accrues au fur et à mesure que les civilisations se complexifiaient et s'urbanisaient. L'eau, source de vie, fut la première à faire l'objet de mesures de protection. A titre d'exemple, les Hittites avaient déjà édicté des dispositions pour interdire la pollution des puits[25].

L'origine de la réglementation en ce domaine remonte, en France, à Philippe Auguste (XIIIe siècle) qui fut le premier monarque à prendre des mesures contre la puanteur incommodante des rues de Paris et à pourvoir à leur pavage et à leur assainissement, en vue de l'évacuation des eaux usées et de l'enlèvement des immondices[26]. Au Moyen Age, des mesures ont visé tant la construction d'égouts publics en ville, que l'éloignement de certaines activités particulièrement nuisantes, comme l'ont rapporté J. Fromageau et Ph. Guttinger[27]. Différentes ordonnances furent prises durant l'Ancien Régime à l'encontre de certains métiers ou corporations, non pas – il est vrai- en raison de leurs nuisances, mais à cause des maladies qu'ils pouvaient générer. De même, l'éloignement des tueries (abattoirs) et de certaines boucheries compta parmi les premières mesures édictées, essentiellement pour des motifs d'ordre public, de peur que la vue du sang ne chauffât les esprits[28].

Vivre en ville, depuis le Moyen Age jusqu'à une époque récente, c'était en effet faire face à *« l'expérience sensible d'une altérité »* par le choc sensoriel essentiellement[29]. Dans son histoire de l'odorat et de sa perception aux XVIIIe et XIXe siècles, Alain Corbin analyse l'évolution des ressentis (dans tous les sens du terme) de la population, mais aussi des notables et les mesures prises par ces derniers. Si l'historien note qu'à la fin du XVIIIe siècle subsiste encore ce qu'il qualifie de « *désinvolture olfactive du commun* », cette relative indifférence ou tolérance par l'accoutumance a fait place au cours du XIXe à des récriminations, puis à une opposition de plus en plus vive.

Arlette Farge de son côté rend compte des conditions de vie qui régnaient dans le Paris du XVIIIe siècle : *« Allons de l'air à l'eau, des vapeurs méphitiques aux abattoirs et aux équarrisseurs, allons encore des égouts aux latrines, aux excréments humains et animaux (…). Tout cela est trempé d'eau sale et de boue, à ne point s'y reconnaître, si ce n'est par l'odeur. C'est, dit-on, 'le réceptacle de la vie du peuple' ; c'est ce que le vivant, qui n'a*

---

[25] A. GUILLERME, *« Les temps de l'eau. La cité, l'eau et les techniques »,* Seyssel, Champ Vallon, 1983 ; J. FROMAGEAU, *« La police de la pollution à Paris de 1666 à 1789 »,* thèse, Droit, Paris 2, 1990, p. 694-695.

[26] C. GABOLDE, *« Les installations classées pour la protection de l'environnement »,* Sirey, 1978

[27] J. FROMAGEAU et Ph. GUTTINGER, *« Droit de l'Environnement »*, Ed. Eyrolles, collection droit, 1993, p. 9.

[28] Voir l'ordonnance d'août 1363 de Jean le Bon, le règlement du Parlement du 7 septembre 1366, mais surtout l'édit d'Henri IV de 1608 prohibant le fait de laisser couler le sang dans les rues des villes.

[29] R. BECK, U. KRAMPL, E. RETAILLAUD-BAJAC (dir.), *« Les Cinq Sens de la ville, du Moyen-Âge à nos jours »,* Presses universitaires François-Rabelais, 2013, introduction. Voir également : A. CORBIN, *« Le miasme et la jonquille - L'odorat et l'imaginaire social aux XVIII^e^ et XIX^e^ siècles* », Flammarion, Ed. Poche, 2008.

aucune aise pour faire autrement, abandonne, lorsqu'il travaille ou juste après. (…) Mais si la saleté est évidente, elle est aussi insoutenable et suscite inquiétude et indignation. L'être qui vit au milieu de ces choses sait bien que d'autres, plus riches, plus aisés, ne détiennent pas ce sort »[30].

Aussi, lorsque la bourgeoisie d'affaires s'est développée au cours du XVIIIe et au début du XIXe siècle, elle ne voulut à aucun prix que ses biens immobiliers et fonciers fussent altérés ou perdissent de la valeur du fait des nuisances occasionnées par l'industrie, qui, elle aussi, investissait peu à peu la ville en s'y développant. Le décret du 15 octobre 1810 avait donc pour objet principal de tenter de concilier aussi bien le droit d'entreprendre, que le droit de propriété. A cet égard, ce décret a représenté une véritable rupture, tant par la rapidité de sa mise en œuvre, que par la nouveauté de son organisation. Si de nombreuses modifications eurent lieu jusqu'à la loi fondatrice du 19 décembre 1917, tous les aspects fondamentaux de cette nouvelle législation étaient déjà établis dès 1825.

Au cours des siècles, le droit des tiers a souvent été laissé pour compte au profit de la libre entreprise. Qu'ils fussent des tiers possédants ou propriétaires comme sous l'empire du décret de 1810, ou bien qu'ils comprissent l'ensemble de la société selon les intérêts protégés par la loi de 1917, et même qu'ils fussent étendus plus largement à l'environnement avec l'édiction de la loi de 1976. Durant la période révolutionnaire, la loi d'Allarde des 2-17 mars 1791 avait ainsi consacré la liberté du commerce et de l'industrie[31]. Cette ambivalence entre la libre entreprise, surtout lorsqu'il s'agit d'établissements dangereux ou nuisants, et l'obligation de ne pas porter atteinte aux tiers ne sera jamais démentie par la suite, quelle que soit la loi en vigueur. A la suite de la loi Le Chapelier du 14 juin 1791, qui interdit toute forme d'association, les dispositions de l'Ancien Régime, jugées corporatistes, bien que réglementant certaines nuisances, disparurent. Des auteurs comme P. Gousset et G. Magistry considèrent ainsi que l'année 1791 a marqué la naissance du libéralisme économique en France avec la disparition du *« système corporatiste et réglementariste »* [32]. M. Flamant fait le même constat dans son *Histoire du libéralisme*[33].

Le droit des nuisances, qui a contribué à forger le droit de l'environnement, a lui-même connu structuration et enrichissement par l'apport du droit des établissements classés. Les nuisances, ou la salubrité et la commodité du voisinage, pour reprendre le vocable

---

[30] A. FARGE, « *Le peuple et les choses. Paris au XVIIIe siècle »,* Bayard, 2015, p. 124.

[31] Ainsi, en vertu notamment de l'article 7, toute personne est *« libre de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon (…) mais chacun ne peut jouir de cette liberté que sous la condition de ne pas nuire à autrui » in* L.A. MACAREL, *« Législation et jurisprudence des ateliers dangereux, insalubres et incommodes »,* Paul Renouard, Paris, 1828, p. iv.

[32] P. GOUSSET et G. MAGISTRY, *« Le droit des établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes »,* Paris, Dunod, 1968, p. 2. Le terme de libéralisme est né au début du XIXe siècle, sous la plume du philosophe François-Pierre MAINE de BIRAN.

[33] M. FLAMANT, *« Histoire du libéralisme »,* Que Sais-je ? n° 1797, PUF, 1992, p. 114-115. Voir également M. FOUCAULT sur l'art libéral de gouverner, tel qu'il se dessine au XVIIIe siècle in : *« Naissance de la biopolitique* (Cours au Collège de France 1978-79) », Hautes études, Gallimard et Seuil, 2004.

introduit par la loi de 1917 et repris à l'identique par la loi de 1976, ont toujours joué un rôle central dans la matière qui nous occupe. Elles ont été peu à peu complétées par le champ des pollutions, sous des qualifications diverses (altération des eaux par exemple), sans que la distinction entre ces deux notions n'ait été réellement apportée.

Comme le rappelle François Caballero, *« toutes les modifications apportées par l'homme au milieu physique ne sont pas des nuisances ».* La notion de nuisance est particulièrement difficile à apprécier et fait souvent appel « *au principe de seuil* » [34], lequel n'a *« pas d'acception juridique »*[35]. D. Roux expose qu'il est tenu compte de la gêne ou du trouble quand il revêt « *une certaine intensité supérieure au seuil de tolérance »*[36]. Commentant des décisions jurisprudentielles, Gilles Martin énonce, quant à lui, *« le seuil de simple gêne »*[37]. La nuisance est, de ce fait, rarement dissociable de la notion d'« anormalité », qui relève principalement d'une *« construction prétorienne »*[38].

Le terme de pollution est issu, quant à lui, du latin *pollutio* qui signifie « salissure » ou «souillure ». Cela explique que la qualification de pollution est souvent associée à celle de contamination (d'un milieu) par une substance – physique ou chimique - étrangère ou en proportion excessive. La notion de seuil, de dose ou de concentration entre donc souvent en jeu pour caractériser une pollution. D'où l'importance qu'elle soit mesurable, et toute la difficulté que cela représente. La pollution vise donc la dégradation, l'altération de l'environnement, au sens large, par l'introduction ou la surabondance de substances nocives pour le milieu de vie, de par leur nature et/ou leur quantité. La pollution peut avoir une source ou une diffusion directe comme indirecte (cas par exemple des polluants dits secondaires, telle la production de l'ozone issu de la photo-oxydation de polluants primaires comme les oxydes d'azote).

La législation européenne définit ainsi la pollution comme *« l'introduction directe ou indirecte, par suite de l'activité humaine, de substances ou de chaleur dans l'air, l'eau ou le sol, susceptibles de porter atteinte à la santé humaine ou à la qualité des écosystèmes aquatiques ou des écosystèmes terrestres dépendant directement des écosystèmes aquatiques, qui entraînent des détériorations aux biens matériels, une détérioration ou une entrave à l'agrément de l'environnement ou à d'autres utilisations légitimes de ce*

---

[34] F. CABALLERO, « *Essai sur la notion juridique de nuisance »*, LGDJ, 1981, respectivement p. 10 et p. 70. Voir, pour des développements sur les seuils : MP. GREVECHE, *« La notion de seuil en droit de l'environnement »,* thèse, Droit, Paris I, 2002.

[35] MP. GREVECHE, *« La notion de seuil en droit de l'environnement », Ibid.*, p. 25.

[36] D. ROUX, *« La spécificité de la théorie des troubles de voisinage ou le pouvoir reconnu au juge civil de statuer 'en équité' », in* H-A. SCHWARZ-LIEBERMANN von WAHLENDORF (dir.), *« Exigences sociales, jugement de valeur et responsabilité civile en droit français, allemand et anglais », LGDJ,* 1983.

[37] G. MARTIN, *« Chronique de la jurisprudence civile de la Cour de cassation en matière d'environnement », RJE* 2-1979, p. 113.

[38] *Ibid*., p. 225. Pour une critique de la notion d'« anormalité », voir notamment P. GIROD, « *La réparation du dommage écologique », LGDJ*, 1974 ; J. UNTERMAIER, *« Le droit de l'environnement, réflexions pour un premier bilan »,* PUF, 1981. Sur le pouvoir étendu du juge civil en la matière : Voir D. ROUX, *préc.*

dernier». La pollution peut être d'origine aussi bien humaine, dite anthropique, que naturelle. Cette dernière origine, bien que beaucoup plus rare, est souvent omise, y compris dans les législations comme on le voit ici.

La nuisance est encore plus difficile à définir et les acceptions sont plus larges et moins consensuelles que celles relatives aux pollutions. Elle se caractérise souvent par la manifestation d'une gêne, d'un trouble, voire d'une souffrance, qu'elle soit avérée et mesurable (bruit intense au-delà du seuil de tolérance), ou bien davantage ressentie ou perçue comme telle. Les nuisances qui font l'objet des plaintes les plus nombreuses sont en premier lieu les nuisances sonores, les émissions vibratoires, puis viennent les nuisances olfactives et à un degré moindre, mais croissant, les nuisances esthétiques (et parfois lumineuses).

Les nuisances, contrairement aux pollutions, ne se mesurent pas. Certes, on peut mesurer aussi bien des pressions acoustiques, des vibrations, que des débits ou des intensités d'odeurs y compris par des « nez électroniques », mais cela ne donne que des indices sur les niveaux des bruits, vibrations ou odeurs générés, et non pas sur leur perception ou leur gêne. De même, des sonomètres mesurent les intensités de bruit (notion de décibels) mais pas la gêne, voire le trouble, provoqué par des bruits réguliers, parfois stridents ou modulés.

Quant aux nuisances esthétiques, comment les définir ? La part de subjectivité est encore plus grande et évolutive : ce que l'on pouvait trouver inesthétique peut être jugé beau par la suite (Tour Eiffel, Musée « Beaubourg », viaduc de Millau, etc.). L'inverse est aussi vrai : que l'on songe aux barres d'immeubles qui faisaient la fierté (y compris sur le plan architectural) des années 1960.

Jusqu'à quel point une nuisance, avérée, peut-elle être considérée comme tolérable, acceptable, ou, au contraire, anormale ? La notion de nuisance ne relève d'aucune définition juridique. C'est souvent question de cas d'espèces que seule la jurisprudence peut examiner au cas par cas. Quant à la notion de *« trouble anormal de voisinage »,* la part de subjectivité augmente encore et c'est souvent le domaine privilégié de l'expert judiciaire pour aider le juge à déterminer ce qui peut être qualifié de trouble « normal » ou « anormal »[39]. De ce fait, comme le relève M. Rémond-Guilloud, en matière contentieuse, *« les batailles juridiques s'y résolvent en controverses d'ingénieurs, et les procès y sont réglés par des experts devant un juge dont le rôle se réduit souvent à celui d'un coordonnateur d'opinions spécialisées »*[40]. La loi de juillet 1976 relative aux ICPE ne reprend pas le terme de nuisance, mais se rapporte en son article 1er (devenu l'art. L. 511-

[39] Voir notamment M. DEGUERGUE, *« Procédure administrative contentieuse »,* LGDJ, 2003 ; C. BROYELLE, *« Contentieux administratif »,* Dalloz, 2ème éd., 2013. Voir également : G. MARTIN, *« De la responsabilité civile pour fait de pollution au droit à l'environnement »*, thèse, Droit, Nice, 1976 et *« Le droit à l'environnement »,* Publications périodiques spécialisées, Lyon, 1978.

[40] M. REMOND-GOUILLOUD, « *Du droit de détruire, essai sur le droit de l'environnement »,* PUF, 1989, p. 289.

1) aux notions d'*« inconvénients »,* de *« commodités de voisinage »,* de *« salubrité publique »,* pour ce qui se rapprocherait le plus de la notion de nuisances.

François Ramade définit les nuisances comme *« toute dégradation de l'environnement ayant pour conséquence d'induire une gêne pour les personnes qui les subissent. A la différence des pollutions, les nuisances ne provoquent pas nécessairement d'effet néfaste sur la santé et (ou) sur le plan écologique. Toutefois, elles sont perçues à juste titre par ceux qui y sont exposés comme une modification défavorable de l'environnement »*[41] (souligné par nous).

Nous nous accordons entièrement sur cette définition, qui repose sur la notion de gêne ; on évoque ainsi souvent les gênes de voisinages, qui sont autant de nuisances ressenties tel le bruit. Sans oublier que les nuisances provoquent parfois aussi des effets néfastes sur le plan sanitaire, même si elles ne sont pas de nature à altérer la santé (odeurs fortes, voire insupportables, mais en provenance de composés non nocifs : c'est le cas, par exemple, des odeurs de porcherie, etc.), du fait de leurs incidences psychologiques, psychophysiologiques ou psychosomatiques parfois fortes.

Le distinguo n'est toutefois pas aussi évident et clairement établi entre pollution et nuisance selon les sources légales ou officielles auxquelles on se réfère. Si l'on prend le cas de la définition de la pollution atmosphérique, la *Déclaration* de principes sur la lutte contre la pollution de l'air, adoptée par *le Conseil de l'Europe* le *8 mars 1968,* propose la définition suivante : *« Il y a pollution de l'air lorsque la présence d'une substance étrangère ou une variation importante dans les proportions de ses composants est susceptible de provoquer un effet nocif, compte tenu des connaissances scientifiques du moment, ou de créer une nuisance ou une gêne ».*

De son côté, la législation française, telle la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996, qualifie la pollution comme *« l'introduction par l'homme, directement ou indirectement, dans l'atmosphère et les espaces clos, de substances ayant pour conséquences préjudiciables de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources biologiques et aux écosystèmes, à influer sur les changements climatiques, à détériorer les biens matériels, à provoquer des nuisances olfactives excessives ».*

Dans ces deux définitions, reprises de façon analogue dans d'autres textes et pour d'autres types de pollutions, celle de 1996 repose sur la possibilité de créer une nuisance ou une gêne (notons la similarité des deux termes employés), mais qui doit être « excessive », ajoutant en cela une nouvelle subjectivité. Se fondant sur cette seconde définition, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) considère ainsi que *« l'odeur devient une pollution à partir du moment où elle est perçue comme une nuisance (excessive) par la population ; on parlera alors de 'pollutions olfactives' »*[42].

---

[41] F. RAMADE, *« Le dictionnaire encyclopédique de l'écologie et des sciences de l'environnement »*, 2ème éd., Dunod, 2002.

[42] ADEME, *« Pollutions olfactives. Origine, législation, analyse, traitement »,* Dunod, 2ème éd., 2008, p. 8.

On notera incidemment, mais fondamentalement, dans les deux sources légales, la notion de potentialité (« susceptible de », « de nature à ») pour que la pollution soit reconnue. De même, il est fait mention de l'introduction ou de la présence de substances génératrices de pollution (on rejoint là la notion de contamination du milieu de vie). Par contre, aucune des deux définitions ne fait référence à la pollution naturelle. Une meilleure définition des deux notions essentielles de pollutions et de nuisances se dégage quand on les compare, sachant que nous nous fondons, dans le tableau suivant, sur le cas général (les exceptions restent nombreuses).

Tableau 1 : Essai de comparaison entre une pollution et une nuisance selon leurs principales caractéristiques

Principales caractéristiques	**Pollution**	**Nuisance**
Mesurable	Oui	Non ou partiellement
Atteinte du milieu animal ou végétal	Oui	Rarement
Atteinte de l'homme	Parfois	Toujours
Effets	Directs/indirects	Directs
Rémanence	Oui	Non

La question de rémanence, ou de persistance des effets dans le temps alors que la source de pollution ou de nuisance a disparu, nous semble un bon critère de choix pour les distinguer. Les effets d'une pollution se poursuivent, alors même que la source qui lui a donné naissance a disparu : cas d'une pollution de l'eau ou de l'air, générée par des substances émises dans l'environnement, mais dont le rejet a cessé.

L'exemple des marées noires en est une bonne illustration : cette pollution se manifeste souvent durant de nombreuses années, voire des décennies, après les rejets, l'échouage ou l'avarie du navire qui en est à l'origine. Le cas des contaminations radioactives, qui peuvent perdurer durant des millénaires, est encore plus démonstratif. *A contrario*, les effets des nuisances prennent fin (quasi) immédiatement quand la source émissive cesse : disparition instantanée des nuisances sonores quand le bruit ne s'entend plus (sauf s'il a provoqué bien sûr des altérations de l'appareil auditif : on n'est alors plus dans le registre des nuisances).

Il en va de même pour les vibrations et pour les nuisances esthétiques. De même encore, mais à un degré moindre, pour les nuisances olfactives : elles cessent généralement quand la source n'émet plus. Il peut y avoir parfois une certaine rémanence (mais de courte durée), le temps que les substances malodorantes se dissipent. La sensibilité

variable des personnes exposées à une même nuisance, de même que la prédisposition individuelle éminemment diverse, accroissent encore la difficulté d'appréciation d'une nuisance et de sa prise en compte, notamment en termes de réparation civile[43].

Si les nuisances artisanales, manufacturières, puis industrielles ont été depuis l'Antiquité des sources de conflits entre la ville et l'industrialisation en développement à compter de la fin du XIXe siècle, les risques ont peu à peu crû en importance dans l'ordre des préoccupations du public comme des autorités, jusqu'à devenir, de nos jours, un enjeu majeur de société et un facteur de répartition spatiale entre les activités à risques et le reste de la société. Cette cohabitation, ou plus exactement, cette confrontation villes/industries a bien été analysée par Laure Bonnaud et Emmanuel Martinais à travers l'histoire du droit des établissements classés[44].

En ce qui concerne les risques et les catastrophes, qu'ils soient d'ailleurs d'ordre industriel ou « naturel»[45], la localisation et la dimension géographique de l'événement jouent un rôle majeur aussi bien dans ses conséquences que dans sa perception par la population et les autorités. André Dauphiné a ainsi mis en évidence comment la géographie humaine rendait compte des risques, tout comme Valérie November[46]. Jean Langumier évoque même l'importance d'une véritable *« ethnologie de la catastrophe »*[47]. Les risques industriels s'inscrivent parfaitement dans ce cadre. Les catastrophes, à la fois

---

[43] Voir notamment : G. MARTIN, *« De la responsabilité civile pour fait de pollution au droit à l'environnement »*, thèse, Droit, Nice, 1976 et *« Le droit à l'environnement »,* Publications périodiques spécialisées, Lyon, 1978.

[44] L. BONNAUD et E. MARTINAIS, *« Des usines à la campagne aux villes industrielles, la cohabitation ville/industrie saisie à travers l'histoire du droit des établissements classés »,* Revue Développement Durable & Territoire, Dossier 4 : La ville et l'enjeu du Développement Durable, Mis en ligne le 4 juin 2005, Disponible sur http://developpementdurable.revues.org/document749.html. Dans le même sens, appliqué à un territoire donné : F. DUCHENE, « *Territoires de la chimie, Rhône-Poulenc et la construction de l'agglomération roussillonnaise* », thèse, Géographie, Université Jean Monnet, Saint-Étienne, 1999 ; M. CAUHOPE, *« De la Poudrerie nationale de Toulouse au Cancéropôle. La catastrophe d'AZF dans les dynamiques territoriales d'un espace industriel urbain (1850-2008) »*, thèse, Géographie et aménagement urbain, Université Toulouse 2 Le Mirail, 2011 ; JC. BLESIUS, « *Vivre avec les industries ? De la maîtrise de l'urbanisation à l'éducation aux risques : cas de Vitry-sur-Seine (France) et de Montreal-Est (Quebec) »,* thèse, Aménagement de l'espace, Urbanisme, Paris-est, 2014.

[45] Les risques ou catastrophes naturels ne sont naturels que par les éléments en jeu, mais non pas en ce qui concerne leurs causes, bien souvent d'origine anthropique. Selon Virginie Duvat et Alexandre Magnan, ces catastrophes sont la simple conséquence des colères de notre planète face à nos activités de plus en plus productrices de risques : V. DUVAT et A. MAGNAN, « *Des catastrophes naturelles »,* éd. Le Pommier, 2014.

[46] A. DAUPHINE, *« Risques et catastrophes. Observer – Spatialiser – Comprendre – Gérer »,* Armand Colin, 2001 ; V. NOVEMBER, *« La mise en espace des risques ou comment la géographie humaine rend compte des risques »,* in : C. BURTON-JEANGROS, C. GROSSE, V. NOVEMBER (dir.), « *Face au risque »,* éd. Georg, collection L'Equinoxe, Genève, 2007.

[47] J. LANGUMIER, « *Survivre à l'inondation. Pour une ethnologie de la catastrophe »,* ENS Éditions, Lyon, 2008.

révélatrices d'une situation de risques et sources d'incidences majeures, témoignent d'un contexte sociétal propre à une époque donnée[48].

Aussi, la prise en compte de la qualité et de la sûreté de l'environnement du voisin, originellement du voisin « *propriétaire ou locataire aisé »* a-t-elle longtemps été une façon de préserver l'environnement en tant que tel[49], même quand celui-ci a été intégré dans le champ de la législation, subsidiairement par la loi de 1917, expressément par celle de 1976. Avec l'accroissement considérable du niveau de vie, des connaissances et des aspirations en matière de confort et de bien-être, la qualité de la vie est devenue à son tour l'objet d'une forte demande sociale. Ainsi, *« la recherche de la qualité de la vie est à l'origine d'une nouvelle génération de libertés publiques »* [50]. C'est sans doute pourquoi, la Cour internationale de justice avait tenu à souligner, dans un avis consultatif, il y a déjà près de vingt ans, que « *l'environnement n'est pas une abstraction, mais bien l'espace où vivent les êtres humains et dont dépendent la qualité de leur vie et leur santé, y compris pour les générations à venir »* (CIJ, 8 juil. 1996, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, Rec. CIJ,* 1996, I, p. 241).

Toutefois, le niveau de qualité de vie à atteindre est non seulement très difficilement quantifiable, mais aussi éminemment subjectif. Ce qui en fait à la fois l'intérêt et la difficulté, tant pour évaluer et faire valoir cette exigence que pour la faire admettre. Nous entrons là de plain-pied dans le droit subjectif de l'environnement, tel que l'a énoncé très tôt Gilles Martin[51]. Ce dernier a ainsi mis clairement en évidence l'inadaptation du droit de la responsabilité civile aux faits de pollution, et plus largement aux atteintes à l'environnement et à la qualité de la vie. Ensuite, cette vision de la qualité de la vie (humaine), telle qu'elle ressort notamment de l'avis de la Cour internationale de justice, fait abstraction des autres êtres vivants (animaux et plantes) qui peuplent la même planète, ainsi que de toutes les relations écosystémiques qui les relient.

La notion non pas de qualité de la vie, mais de droit à un environnement sain, a toutefois été confortée par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt fondateur *Epoux Lopez Ostra*[52], sous l'angle de l'article 8 de la CDH concernant le droit au respect de la vie privée. La Cour a confirmé et prolongé le dispositif lors de l'arrêt rendu le 27 janvier 2009 (*Tătar c/Roumanie, 3ème Sect., no 67021/01),* dans lequel elle a condamné la Roumanie pour violation dudit article 8 à la suite de la catastrophe écologique majeure de

---

[48] V. notamment sur le rôle du droit en matière de catastrophe : M. PRIEUR, *« Droit de l'environnement, droit durable »,* Bruylant, 2014, p. 885 et s.

[49] V. notamment : J.-P. BAUD, *« Le voisin protecteur de l'environnement », RJE,* 1/1978, p. 16.

[50] J. de MALAFOSSE, « *Le droit à la nature* », *op. cit*., p. 1.

[51] G. MARTIN, *« De la responsabilité civile pour faits de pollution au droit de l'environnement »,* thèse, Droit, Nice, 1976 ; *« Le droit à l'environnement »,* publications périodiques spécialisées, Lyon, 1978.

[52] CEDH, 9 déc. 1994, *Epoux Lopez Ostra c. Espagne*, n°16798/90 ; note P. Tavernier, *JDI*, n° 3, 1995, p. 798. Dans le même sens : CEDH, 2 oct. 2001, *« Hatton et autres c/ Royaume-Uni »,* n° 36022/97. Voir : S. LECOMTE, C. MOISAN, *« Une reconnaissance progressive d'un droit à l'environnement respectueux de la vie et de l'intégrité physique », in :* L. ROBERT, (dir.), « *L'environnement et la Convention européenne des droits de l'homme »*, Bruylant, 2013, pp. 17-20.

Baia Mare[53]. La Cour a placé l'affaire au titre de l'article 8, et non de l'article 2 (droit à la vie) initialement invoqué par les requérants (§ 72) : « *Lorsqu'une personne pâtit directement et gravement du bruit ou d'autres formes de pollution, une question peut se poser sous l'angle de l'article 8 »* (§ 86). Plus encore : *« L'article 8 peut* [...] *trouver à s'appliquer dans les affaires d'environnement, que la pollution soit directement causée par l'État ou que la responsabilité de ce dernier découle de l'absence d'une réglementation adéquate de l'activité du secteur privé* » (§ 87). Il en a été de même, en 2012, pour les manquements dans la gestion des déchets ménagers et la responsabilité des autorités italiennes dans ce dysfonctionnement[54].

Le droit de l'environnement a progressivement pris en compte l'ensemble de ces composantes environnementales, à commencer, comme l'énonce Agathe Van Lang, par «*l'ensemble des éléments, naturels et culturels, dont l'existence et les interactions constituent le cadre de la vie humaine* »[55]. Cette définition, bien que riche, risquerait cependant de se limiter à la seule vision anthropocentrique de l'environnement, qu'Isabelle Doussan notamment réfute car « *à contre-courant de l'éthique environnementale »*[56]. Le droit de l'environnement ne peut en effet pas être restreint à ce champ et doit viser la protection de l'environnement en tant que tel, comme l'ajoute d'ailleurs Agathe Van Lang[57]. Pour Michel Prieur, il doit même être un droit qui « *par son contenu contribue à la santé publique et au maintien des équilibres écologiques »,* et concourt à « *l'amélioration progressive de l'environnement* »[58]. Auparavant encore, il soulignait combien on ne pouvait pas « *dissocier les règles d'affectation de l'espace d'avec la qualité du milieu* », lesquelles ont naturellement « *vocation à cohabiter étroitement*»[59].

---

[53] S. PREUSS-LAUSSINOTTE, *« Droit à un environnement sain (art.8 CEDH) »,* in : *Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF*, 28 janvier 2009. Le 30 janvier 2000, un accident lors de l'exploitation de minerais d'or près de la ville de Baia Mare a généré quelque 100 000 m3 d'eau polluée contenant du cyanure, ainsi que d'autres métaux lourds. La pollution affecta plusieurs rivières en traversant la Hongrie et la Serbie pour venir contaminer le Danube et se déverser dans la Mer Noire. La grande majorité des organismes vivant sur les zones polluées disparurent.

[54] CEDH, 2ème section, 10 janvier 2012, *Di Sarno et a. c/ Italie*, n° 30765/08. Toutefois, par la suite la Cour a jugulé ses ardeurs en retenant l'absence de violation du droit de propriété dans plusieurs affaires similaires, dont celle opposant des riverains propriétaires à l'Etat français, à la suite de la prolongation de la piste principale de l'aéroport de Deauville-Saint Gatien. Ceux-ci soutenaient l'existence d'importantes nuisances sonores et une perte vénale de leur bien de l'ordre de 70 à 90 % : CEDH, 5ème section, 13 déc. 2012, *Flamenbaum et autres c/ France,* n° 3675/04 et 23264/04. Voir U. BAÏNA, « *une 'nuisance jurisprudentielle' pour le droit à un environnement sain : à propos de l'arrêt de la Cour EDH « Flamenbaum c/ France »*, Academia.edu, 31 janv. 2013. Déjà dans le même sens : CEDH, 22 nov. 2011, *Zammit Maempel c/ Malte*, n° 24202/10 ; CEDH, 3 juil. 2012, *Martinez Martinez et Pino Manzano c/ Espagne,* n° 61654/08.

[55] A. VAN LANG, « *Droit de l'environnement »*, 3ème éd., Thémis, PUF, 2011, p. 21.

[56] I. DOUSSAN, « *Nature à vendre », Etudes foncières*, n° 154, déc. 2010, p. 12.

[57] A. VAN LANG, « *Droit de l'environnement »*, *op. cit.*, p. 52.

[58] M. PRIEUR, « *Droit de l'environnement »*, 6ème éd., Dalloz, 2011, p. 8.

[59] M. PRIEUR, *« Urbanisme et environnement », AJDA,* 1993, p. 80.

En 1948, William Vogt soulignait déjà que *« l'une des plus étranges lacunes de la culture humaine est l'inintelligence des rapports de l'homme avec le monde physique qui l'entoure. Il a été si anthropocentriste que, depuis l'ébauche de ce que nous appelons civilisation, il a admis qu'il vivait dans une sorte de vide »*[60]. Si la conscience humaine s'est peu à peu forgée à l'idée que ce « vide » était non seulement habité mais participait activement de la vie sur Terre, l'Homme conserve encore la suffisance, et l'inculture, de croire que lui seul peut et doit régenter (quand il ne s'agit pas d'exploiter) toute cette vie. Jean-Marie Schaeffer plaide pour la fin de « l'exception humaine », en vertu de laquelle l'homme se croit exempté de l'ordre naturel, extrait de l'ensemble des formes de vie non humaines : *« Il se situe dès lors hors des réalités du monde »*[61]. A cet égard, le déni de la nature animale de l'homme continue à contribuer à la destruction du monde vivant[62]. Du fait même de l'interdépendance des êtres vivants entre eux et avec leurs milieux, Raphaël Mathevet met en avant l'importance de la *« solidarité écologique : ce lien qui nous oblige »*[63].

Par ailleurs, l'environnement est souvent perçu comme un droit (de jouissance, d'exploitation), plus rarement comme un devoir à l'égard des générations futures ; pour les uns c'est un territoire à aménager, pour d'autres, au contraire à ménager voire à restaurer. Si bien qu'un collectif d'auteurs se demande s'il convient de parler de l'environnement ou, plutôt, *des environnements ?* [64]

Le droit de l'environnement, bien que d'origine relativement ancienne[65], est parfois considéré comme un droit qui n'aurait peut-être pas encore atteint sa maturité. Cette interrogation est portée aussi bien par Eric Naim-Gesbert[66] que par Michel Prieur : «*D'abord balbutiant, le droit de l'environnement est devenu adolescent, puis adulte. A-t-il pour autant atteint la maturité* ? »[67]. Si Agathe Van Lang partage le constat sur la jeunesse du droit de l'environnement, elle souligne par contre que son ampleur et son champ d'influence sont devenus d'ores et déjà substantiels : « *Quoique bien jeune, (…) donne tous les signes d'une première mue. Ce droit encore balbutiant se transforme sous nos yeux en colosse omniprésent, qui irradie toutes les branches du droit* »[68].

---

[60] W. VOGT, *« Road to Survival »,* William Sloane Associates Inc., New-York, 1948, trad. "*La faim dans le monde",* Hachette, 1950 ; Cité par D. BOURG et A. FRAGNIERE, *« La pensée écologique. Une anthologie »,* PUF, 2014, p. 594. Il est à noter que Vogt, lui-même, emploie le terme de monde physique, sans citer le monde vivant.

[61] JM. SCHAEFFER, *« La fin de l'exception humaine »,* NRF essais Gallimard, 2007, p. 25.

[62] Voir notamment : P. JOUVENTIN, *« La face cachée de Darwin, l'animalité de l'homme »,* éd. Libre & Solidaire, 2014.

[63] C'est d'ailleurs le titre de son ouvrage : R. MATHEVET, *« Solidarité écologique : ce lien qui nous oblige »*, Actes Sud, 2012.

[64] PH. GOUYON et H. LERICHE (dir.), *« Aux origines de l'environnement »,* Fayard, 2010.

[65] Voir notamment E. NAIM-GESBERT, « *Droit général de l'environnement »*, LexisNexis, 2011, p. 11.

[66] E. NAIM-GESBERT, *« Maturité du droit de l'environnement », RJE*, 2010, p. 231.

[67] M. PRIEUR, « *Droit de l'environnement »*, *op. cit.*, 2011, p. 9.

[68] A. VAN LANG, *Ibid.,* p. 7.

L'on peut en effet relever que la première thèse portant sur le droit global de l'environnement date de 1972[69] ; plusieurs manuels sont parus depuis lors, de grands principes ont été édictés dès 1976, puis ont été renforcés et étendus par la loi « Barnier » de 1995, et ont pris une valeur constitutionnelle en 2005. Enfin, le droit de l'environnement a été consacré par la codification intervenue en 2007.

Il en est bien ainsi pour Yves Jegouzo, pour lequel il est « *indéniable que la plupart des théories du droit administratif ont évolué sous l'impact de la préoccupation environnementale* »[70]. Thierry Tuot renforce même l'importance irradiante du droit de l'environnement au sein de l'ensemble du droit administratif : « *C'est peu dire que notre droit public dans chacune de ses branches spécialisées – urbanisme, organisation administrative, contentieux, domaine, liberté, fiscalité… - aura rarement connu invasion plus rapide et plus radicale que celle de l'exigence environnementale survenue ces dernières années* »[71].

Selon Marianne Moliner-Dubost, si l'on peut déplorer la faiblesse des progrès observés en faveur de l'amélioration de l'environnement, *« il n'en demeure pas moins qu'il est difficile aujourd'hui d'imaginer une question environnementale qui ne soit pas également une question de droit »*[72]. Cela est d'autant plus vrai que *« l'environnement n'intéresse plus seulement les sciences dures. Le droit s'en est emparé depuis le début des années 1970 (…) ».* Le droit de l'environnement, du fait même de sa technicité et de sa profusion, a cependant pu être considéré comme « *un droit sans démocratie »,* voire « *un droit sans éthique »*[73]. Face à ses développements actuels, d'ampleur et de complexité accrues, la question relative à son processus d'élaboration et à son accessibilité n'en a que plus d'acuité.

La loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature a enrichi le droit de l'environnement d'un certain nombre de devoirs. Ainsi, dès l'article 1er il est édicté qu'il est *« du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit. Les activités publiques ou privées d'aménagement, d'équipement et de production doivent se conformer aux mêmes exigences »*[74]. La loi « Barnier » du 2 février 1995 étend, explicitement, cette obligation à l'environnement : *« Il est du devoir de chacun de veiller à*

---

[69] J. UNTERMAIER, *« La conservation de la nature et le droit »*, thèse, Droit, Lyon 3, 1972.

[70] Y. JEGOUZO, *« Le juge administratif et l'ordonnancement du droit de l'environnement », RJE,* n° spécial, 2004, p. 22.

[71] T. TUOT, *« Droit public et environnement : nouveaux concepts, nouveaux outils ? »,* in : « *Bien public, bien commun – Mélanges en l'honneur d'Etienne Fatôme »*, Dalloz, 2011, p. 451.

[72] M. MOLINER-DUBOST, *« Droit de l'environnement »,* Dalloz, 2015, introduction.

[73] G. MARTIN, « *Environnement : nouveau droit ou non-droit ? »* in D. BOURG (dir.), *« La nature en politique ou l'enjeu philosophique de l'écologie »,* L'Harmattan, 2000.

[74] L'article 1er s'achève par ce principe fort : *« La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général ».*

la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement » (art. L. 110-2[75]). La loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie institue une obligation, mais de champ limité, en matière de politique publique au profit d'un nouveau droit : celui de « *respirer un air qui ne nuise pas à sa santé »*[76].

Cependant ces droits et devoirs n'ont été repris dans la Charte de l'environnement, par la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005[77], que de façon atténuée : *« Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé »* (art. 1er). Michel Prieur y a vu là *« la contribution la plus importante de la nouvelle charte, tant au plan symbolique qu'au plan juridique »*[78] ; pour autant, avec le recul, la question se pose de savoir si le plan symbolique ne l'a pas emporté sur toute autre exigence. De leur côté, des auteurs comme Jean Untermaier s'interrogeaient sur la réelle portée de la Charte et notamment de cette disposition[79]. Notons également l'obligation selon laquelle, *« toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement »* (art. 2), mais qui ne diffère que fort peu de celle proclamée par la loi « Barnier ».

Le caractère limitatif du droit édicté à l'article premier de notre Charte ressort fortement, en comparaison avec la déclaration de Stockholm, proclamée, plus de trente années auparavant, en juin 1972, à l'issue de la Conférence mondiale sur l'environnement : *« L'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permettra de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures »*. On notera avec intérêt la mention de devoir solennel, et plus encore de générations présentes, obligeant par là-même de ne pas trouver prétexte à reporter à plus tard des mesures au nom des générations futures, mais bien de les mettre d'ores et déjà en œuvre.

---

[75] Par souci de clarté, dans tout le document l'absence de référence à un code, à la suite d'articles mentionnés, renvoie systématiquement au Code de l'environnement.

[76] *« L'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que les personnes privées concourent, chacun dans le domaine de sa compétence et dans les limites de sa responsabilité, à une politique dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé »* (art. 1er).

[77] Voir notamment : M. PRIEUR, *« Droit de l'environnement, droit durable »,* Bruylant, 2014, p. 401 et s.; le dossier *« La Charte de l'environnement* », *L'Actualité juridique du Droit administratif,* 6 juin 2005 ; *« La Charte de l'environnement », Envir.*, avril 2005, n° 4, pp. 1-38. Sur les devoirs : JP. MARGUENAUD, *« Les devoirs de l'homme dans la Charte constitutionnelle de l'environnement », Mélanges Morand-Deviller,* Montchrestien, 2007, p. 879. Voir aussi : P. BILLET, « *La Constitutionnalisation du droit de l'homme à l'environnement, Regard critique sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement », RJE*, 2003, numéro spécial, p. 35 ; F-G. TREBULLE, *« Du droit de l'homme à un environnement sain », Envir.,* n° 4, avril 2005, comm. 29 ; C. BRODHAG, *« La charte de l'environnement. Dix ans déjà », Valeurs vertes,* n°133, 1er mars 2015, pp 12-13.

[78] M. PRIEUR, *« Les nouveaux droits », AJDA,* 2005, p. 1157.

[79] J. UNTERMAIER, *« La Charte de l'environnement face au droit administratif », RJE,* n° spécial 2005.

C'est sans doute pourquoi, dès 1976, Alexandre Kiss plaidait pour un droit constitutionnel de l'homme à un environnement humain qui « *consacrerait la valeur qui doit être reconnue à la protection de l'environnement. Elle créerait moins un droit de caractère social qu'une obligation morale pour le législateur ; elle permettrait de reconnaître à la protection de l'environnement sinon la priorité du moins l'égalité par rapport à d'autres intérêts nationaux, et notamment les intérêts économiques* »[80].

Lors des travaux sur la Charte constitutionnelle, cet auteur considérait que les deux aspects du droit à l'environnement, les droits et devoirs des personnes d'un côté, ceux de l'État de l'autre se retrouvaient dans une centaine de Constitutions nationales[81] *: « La question a été posée de savoir si l'on peut estimer que les deux dispositions ne constituent que les deux faces de la médaille ou si, au contraire, il s'agit de deux principes fondamentalement différents. L'enjeu est considérable : le droit à l'environnement, en tant qu'un des droits reconnus à tout individu, pourrait être interprété comme ne comportant pas une finalité autre que la protection directe des individus contre les détériorations de son environnement, en négligeant, notamment, la protection de la diversité biologique et des paysages. Attribuer des devoirs à l'État dans ce domaine peut, au contraire, couvrir l'ensemble de l'environnement »*[82].

Michel Despax rappelle de son côté que la constitution portugaise, adoptée en 1976 après la révolution dite « des œillets », proclame que « *toute personne a droit à un environnement humain, sain et écologiquement équilibré, en même temps que le devoir de le défendre* »[83]. Comment ne pas relever la référence à la fois aux équilibres écologiques[84] et au devoir de les défendre, qui font défaut dans notre Charte, promulguée trente années plus tard : « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ».*

A cet égard, Alexandre Kiss relève la formulation, sans doute la plus précise et englobante, de la Constitution péruvienne du 12 juillet 1979, dont l'article 123 reconnaît à toute personne *« le droit de vivre dans un milieu sain, écologiquement équilibré et approprié au développement de la vie ainsi qu'à la préservation du paysage et de la nature »*[85].

---

[80] A. KISS, « *Peut-on définir le droit de l'homme à l'environnement ? » RJE*, 1976, n°1, p. 15.

[81] Parmi lesquelles, au sein de l'Union européenne (2004) : Allemagne, Belgique, Espagne, Finlande, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Suède. En Autriche, une loi de caractère constitutionnel comporte l'obligation pour l'État de protéger l'environnement.

[82] A. KISS, *« Environnement, droit international, droits fondamentaux », Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15, Études et doctrine, « *La Constitution et l'environnement »,* (introduction), janv. 2004. Voir également J. UNTERMAIER, *« Droits de l'homme à l'environnement et libertés publiques. Droit individuel ou droit collectif- droit pour l'individu ou obligation pour l'Etat », RJE,* 4-1978, p. 329-367.

[83] M. DESPAX, *« Droit de l'Environnement »,* Litec-Droit, 1980, p. 811.

[84] La notion d'interactions ou d'interrelations écologiques, qui règnent au sein des écosystèmes, serait plus appropriée (voir plus loin).

[85] La notion d'équilibre écologique, que l'on retrouve dans notre droit à l'article L. 110-1, gagnerait à être avantageusement remplacé par celle, plus dynamique et plus fidèle aux interactions en perpétuels mouvements entre les éléments en jeu, d'interactions écologiques ou bien de processus biologique. Tel que

Notre Charte, présentée par nombre de décideurs comme une sorte d'exception française, loin d'être isolée, se révèle plutôt tardive et en retrait par rapport à maintes autres Chartes ou Constitutions de par le monde. Elle atténue même sensiblement son objet par le recours au développement durable, au nom duquel les politiques publiques doivent *« concilier la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social »* (art. 6). Même la protection de l'environnement se trouve affublée d'une mise en valeur, qui permet toutes les dérives, tant intempestives que destructrices, comme l'ont trop souvent démontré les « mises en valeur » de zones humides, du littoral, de la forêt ou de la montagne par exemple. En outre, il est à relever que si dans ses considérants elle fait référence à la diversité biologique, elle ne reprend nullement cette notion dans son dispositif. Le concept, fondamental, de service écosystémique n'est pas davantage mentionné ; ni la Charte, ni, plus largement, l'ensemble du corpus de notre droit de l'environnement ne l'ont toujours pas pris en compte. Cela est d'autant plus préjudiciable que le service écosystémique constitue, par ailleurs, un élément-clé de la fiscalité écologique[86].

Alors que *« la notion de service écosystémique est apparue dans les années 1970, elle était avant tout une métaphore destinée à frapper l'opinion publique et favoriser une prise de conscience de la nécessité de préserver l'environnement »*[87]. De plus, lors de l'élaboration de la Charte, ce service était déjà défini, par la directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 relative à la responsabilité environnementale[88], en tant que *« fonctions assurées par les sols, les eaux et les espèces et habitats au bénéfice d'une de ces ressources naturelles ou au bénéfice du public».* Le droit de l'environnement, qui s'est très vite étendu et enrichi, comme nous venons de le voir, s'est fortement nourri du droit des nuisances, dont les racines sont bien plus anciennes et les dispositions beaucoup plus disparates.

---

ce dernier a été repris et exposé dans le projet de loi sur la biodiversité : *« La biodiversité est (…) le produit de processus biologiques toujours en cours ».* Voir : projet de loi relative à la biodiversité, n° 1847, mars 2014; G. GAILLARD, Rapport n° 2064 sur le projet de loi relatif à la biodiversité, AN, 26 juin 2014 ; B. CHEVASSUS-AU-LOUIS, *« La biodiversité c'est maintenant* », éd. de l'Aube, collection Monde en cours, 2013

[86] G. SAINTENY, *« Plaidoyer pour l'écofiscalité »,* Coll. Ecologie, Buchet-Chastel, 2012. Voir également : CGDD, ministère de l'Ecologie : *« La fiscalité de l'environnement en France : un état des lieux »,* avril 2013 ; S. CAUDAL, *« La fiscalité de l'environnement »,* LGDJ, 2004.

[87] B. CHEVASSUS-AU-LOUIS (président du groupe de travail), JM. SALLES, S. BIELSA, D. RICHARD, G. MARTIN, JL. PUJOL*, « Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes »,* Rapport du Centre d'analyses stratégiques, Paris, 2009 ; C. BARNAUD, M. ANTONA, J. MARZIN, *« Vers une mise en débat des incertitudes associées à la notion de service écosystémique »*, *Vertigo,* vol. 11, n°1, mai 2011, p. 4. V. également : E. NAIM-GESBERT, *« L'écosystème saisi par le droit », RJE,* 1/2015, pp. 5-9.

[88] Entrée en vigueur le 30 avril 2004, la directive devait être transposée en droit interne au plus tard le 30 avril 2007. Elle ne le fut complètement que par la loi n° 2008-757 du 1er août 2008, relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, et par le décret n° 2009-468 du 23 avril 2009 relatif à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement.

Depuis la décision fondatrice du Conseil constitutionnel en 2011[89], le public s'est toutefois vu consacrer un droit nouveau, du moins dans sa mise en œuvre, celui de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, en application de l'article 7 de la Charte. Toutefois, comme le démontre Aude Farinetti par l'étude des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) fondées sur la violation de la Charte de l'environnement, le principe de participation, le plus fréquemment invoqué, est souvent détourné au profit de groupes d'intérêts ou de personnes, qui visent à échapper aux contraintes ou à des exigences légales liées à la protection de l'environnement[90].

En ce qui concerne les différents textes et règles qui, depuis l'origine, ont établi puis régi les nomenclatures des activités ou établissements industriels classés au titre de la protection de l'environnement, ils révèlent de grandes constantes et des fondements communs depuis le décret fondateur du 15 octobre 1810, jusqu'à la législation sur les installations classées et son dernier avatar : le régime de l'enregistrement introduit par l'ordonnance du 11 juin 2009.

Le décret impérial du 15 octobre 1810, malgré ses nombreuses limites et imperfections, est véritablement resté une source fondamentale du droit, non seulement pour la législation française en la matière mais aussi pour de nombreux pays européens. C'est le premier texte national qui ressortit au droit de l'environnement industriel. Parmi les nouveautés majeures qu'il introduit, et ce durablement, il établit le primat de l'Etat, le régime de l'autorisation préalable et l'établissement d'une nomenclature pour y pourvoir. S'il se fonde initialement sur les odeurs insalubres ou incommodes, et pour les seuls propriétaires, son champ d'application a rapidement couvert plusieurs autres nuisances et dangers et visé des intérêts protégés plus étendus.

De son côté, si elle consacre la prise en compte des dangers, renforce substantiellement aussi bien la surveillance des établissements que les sanctions encourues et voit son champ étendu à de nouveaux intérêts protégés, la loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes introduit en même temps le régime déclaratif à la demande et au profit des industriels.

Ce dernier régime ne cessera dès lors de prendre de l'ampleur, tout particulièrement sous l'empire de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), pour représenter plus de 90 % des établissements concernés, cependant que le champ des intérêts protégés s'étend régulièrement. Ces dernières années, sous couvert de la transposition, tardive et accélérée, de textes communautaires, ou bien d'enjeux environnementaux prétendument maîtrisés, la part des installations relevant de l'autorisation n'a en effet pas cessé de régresser.

---

[89] Décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011 (JO du 15 octobre).

[90] A. FARINETTI, *« L'utilisation du principe de participation dans le cadre de la QPC : la Charte contre elle-même ? », Envir. 2014, n° 12,* étude 17, p. 9. Pour une synthèse des décisions, plutôt prudentes, du Conseil d'Etat sur l'application de la Charte : Conseil d'Etat, *« Le juge administratif et le droit de l'environnement », Dossiers thématiques/l'état du droit,* 1er juin 2015.

L'analyse juridique des deux siècles de nomenclature associée à ces législations montre que depuis l'édiction du décret de 1810, seules deux ruptures profondes ont eu lieu : la loi de 1917 avec le régime déclaratif et le dispositif de surveillance des établissements classés, puis l'ordonnance précitée de 2009 avec celui de l'enregistrement. En effet, durant de nombreuses décennies, la législation de 1917 sur les établissements classés a essentiellement évolué par changements dans la continuité. Cette législation n'a été réformée que par touches, au cours du temps, tant elle portait en germes la plupart des principes fondamentaux établis par le décret de 1810. La loi de 1976, quant à elle, n'a été dès l'origine que d'un apport réduit et peu novateur par rapport à la loi précédente[91]. Ainsi, comme l'analyse Michel Prieur, c'est bien un rajeunissement de la loi de 1917 qui a été opéré en 1976 : *« On n'a pas profité de la volonté politique de réformes pour imaginer un système plus efficace. De ce fait, la nouvelle loi sur les installations classées du 19 juillet 1976 ne diffère pas sensiblement de celle de 1917 »*[92].

Toutefois, depuis quelques années, des réformes majeures ont bouleversé aussi bien l'esprit et les modalités de mise en œuvre de la loi sur les ICPE, que la structure et le champ de sa nomenclature. Il en est ainsi de l'autorisation unique, des dispositions dérogatoires en matière de « modernisation » des installations d'élevage, mais aussi des nouvelles séries 3000 et 4000 de la nomenclature, introduites respectivement par les décrets n° 2013-375 du 2 mai 2013 et n° 2014-285 du 3 mars 2014. Ces séries sont en passe de supplanter les séries précédentes 1000 et 2000, tout en procédant à de multiples déclassements. La proportion d'activités classées soumises à autorisation n'a ainsi, depuis l'origine, pas cessé de décroître au fur et à mesure que s'étendait le champ d'application de la loi, comme s'il s'agissait de donner le change à une déréglementation de fond.

Si les intérêts protégés et les droits des tiers ont été progressivement étendus, par les ajouts des lois successives, on assiste dans le même temps à une déconnection croissante entre l'installation et son environnement, à la suite de la création du régime de l'enregistrement. Lequel exclut l'évaluation environnementale du milieu d'implantation, au profit des seules prescriptions générales, et amoindrit l'information et la participation du public en ne retenant qu'une simple mise à disposition du dossier de demande d'autorisation. L'installation est considérée par l'administration, confortée en cela par la jurisprudence du Conseil d'Etat, comme une installation « hors sol » qui ne peut que respecter les exigences de son milieu environnant, du moment qu'elle respecte les prescriptions générales édictées par arrêté ministériel. Ce découplage projet/milieu, et même évaluation/milieu, se retrouve en effet en filigrane dans la jurisprudence établie par le Conseil d'Etat, notamment par l'arrêt *Ocréal,* renforcé par les arrêts *Roozen et autres, SIETOM de la région de Tournan-en-Brie,* ainsi que *Scorvalia*[93]. Les insuffisances

[91] Notamment par rapport au décret de refonte n° 64-303 du 1er avril 1964.

[92] M. PRIEUR, *« Droit de l'environnement »*, Dalloz, 6ème édition, 2011, p. 561.

[93] CE, 14 octobre 2011, *Ocréal,* n**°** 323257 **;** CE, 1er mars 2013, *Sté Roozen et autres,* n° 340859, 340957 et 353009 ; CE, 22 sept. 2014, *SIETOM de la région de Tournan-en-Brie, n° 367889* ; CAA Nantes, 13 juin 2014, *Sté Scorvalia,* n° 12NT00974 (voir *infra)*.

d'étude d'impact, même substantielles, ne relèvent plus d'une règle de fond mais sont réduites à une simple question de procédure, qu'il est devenu loisible de régulariser à tout moment du moment que cela ne contrevienne pas à l'information complète (notion fort ajustable) du public.

Par ailleurs, toutes ces mutations s'inscrivent dans un processus d'accélération générale et de réformes de plus en plus profondes et incrémentielles du droit de l'environnement, sous couvert de « simplification », d' « harmonisation » ou de « modernisation », qui non seulement nuisent à son accessibilité mais participent de sa régression. Ainsi, dans son éditorial dont l'intitulé résume en partie notre cadre de recherche[94], Marc Domingo souligne combien toute avancée scientifique se traduit par des réalisations techniques qui *« impactent toujours plus profondément et à un rythme accéléré notre conscience, nos capacités physiques, nos comportements sociaux ».* Elles pèsent même sur *« notre destin et celui de la planète au point de mettre en danger l'avenir de l'humanité et de détruire peut-être un jour la biosphère ».* Toutefois, face à cet état de fait, *« le droit s'essouffle à accompagner ce mouvement. Chaque découverte et les applications industrielles qu'elle fait naître, suscitent en effet un besoin d'encadrement juridique qui n'est jamais apaisé ».* La science et ses applications technologiques jouent ainsi un rôle majeur *« dans l'inflation législative et réglementaire que tous les juristes déplorent depuis des décennies sans pouvoir y mettre fin ».*

Il en conclut que s'il y a *« eu naguère une course aux armements, il y a, dans nos sociétés surdéveloppées, une 'course aux normes' (…) ».* Tout comme la course aux armes (qui n'a pas cessé) la course aux normes se poursuit. Non seulement cette dernière se poursuit, mais depuis le milieu des années 2005 environ, elle a un pris un rythme de plus en plus accéléré, scandé par l'évolution des enjeux sociétaux, par la frénésie de la « simplification » qui rajoute des textes aux textes, et par la propension à légiférer par voie d'ordonnances[95].

Le droit des installations classées se révèle être une des principales manifestations de ce processus. La loi du 19 juillet 1976 comportait 29 articles ; elle en comprenait déjà 50 à la suite de la loi n° 93-3 du 4 janvier 1993 sur les carrières. Après une pause de 1977 à 1985, l'accélération reprend à compter des années 1990, avec pas moins de treize modifications entre 1990 et 2000. Durant la période 2003-2013, les modifications législatives ont pris un rythme encore plus soutenu. A ce jour, plus d'une trentaine de modifications législatives sont intervenues, conduisant au total à une refonte progressive mais profonde de la loi

[94] M. DOMINGO, *« La science, le droit, le doute », Droit et Justice,* n° 37, nov. 2011, p. 1.

[95] Si ce processus a beaucoup concerné le droit de l'environnement industriel (voir infra), c'est l'ensemble du droit qui en a été affecté, au premier rang duquel le droit de l'environnement. Ainsi, la partie législative du livre IV du Code de l'environnement consacré au *Patrimoine naturel* a été modifiée depuis les années 2000 par un minimum de quatorze ordonnances : ordonnances n° 2000-916 du 19 septembre 2000, n° 2000-914 du 18 septembre 2000, n° 2001-321 du 11 avril 2001, n° 2003-719 du 1 août 2003, n° 2004-489 du 3 juin 2004, ordonnance 2004-637 du 1er juillet 2004 (qui a elle-même été modifiée par l'ordonnance 2005-727 du 30 juin 2005), ordonnances n° 2005-805 du 18 juillet 2005, n° 2006-1224 du 5 octobre 2006, n°2008-507 du 30 mai 2008, n° 2010-462 du 6 mai 2010, n° 2012-10 du 5 janvier 2012, n° 2012-34 du 11 janvier 2012, n° 2013-714 du 5 août 2013.

originelle. Ces changements ont affecté aussi bien le dispositif de la loi, son champ et ses modalités d'application, que la nomenclature, laquelle n'a connu aucune pause depuis les années 1950.

Ainsi, les modifications de nomenclature ont été opérées de plus en plus fréquemment par des compléments successifs et circonstanciels. Du 31 mai 2006 au 12 décembre 2014, la nomenclature a été modifiée pas moins de 22 fois ; soit selon un rythme unique dans toute l'histoire de la nomenclature, correspondant à près de trois modifications par an. Entre le 24 et le 31 décembre 2013, on compte même treize textes relatifs aux installations classées dont deux décrets de nomenclature.

Jean Untermaier souligne la distinction entre la multiplicité des textes et la complexification du droit : « *l'haïssable complexité »* des textes diffère souvent de la diversité qui est « *souhaitable et féconde en écologie autant que pour le droit »*[96]*.* En effet, l'environnement est indissociable de la complexité ; que l'on pense déjà à la biodiversité, et à la variabilité du vivant. La complexité, essentielle à la fonctionnalité et à la pérennité de la vie, relève d'un ordre systémique et dynamique. La complication participe, par contre, du désordre et, ce, de façon plutôt statique. Doit-on chercher à rendre moins complexe (ce qui peut être une source de déséquilibre, de vulnérabilité), ou bien à rendre moins compliqué ? L'allégement des normes et des procédures comme objectif ne répond-il pas, en fait, à la volonté d'alléger les obligations, qui sont pourtant de plus en plus incontournables à l'égard de notre société et, davantage encore, à l'égard des générations futures ? La « simplification » n'est-elle pas une forme d'évasion juridique face à nos responsabilités, qui sont pourtant devenues de plus en plus lourdes compte tenu de l'état de dégradation de notre environnement ?

La création du régime de l'enregistrement, archétype de la simplification et de l'allègement des procédures, était ainsi censée permettre d'augmenter et d'améliorer le nombre de contrôles des installations classées. Les statistiques du ministère de l'Ecologie montrent qu'il n'en est rien. La béance des contrôles persiste. De plus, aucune suite n'a été donnée à ce jour aux conclusions du groupe de travail *ad hoc* sur la réforme nécessaire de ce régime, bien qu'elles fussent actées par le CSPRT[97]…en mai 2013.

La modernisation du droit de l'environnement, si elle devait avoir lieu prioritairement par rapport à d'autres enjeux, doit se faire en fonction des objectifs de ce droit, à savoir la préservation efficace de notre environnement, et non par le seul prisme de sa lisibilité[98].

---

[96] J. UNTERMAIER, « *Nous n'avons pas assez de droit ! Quelques remarques sur la complexité du droit en général et du droit de l'environnement en particulier »,* in : *« Les hommes et l'environnement, Mélanges en l'honneur d'Alexandre Kiss »*, éd. Frison-Roche, 1998, pp. 499-511. Jean-Marie PONTIER met d'ailleurs en évidence que la complexité du droit (en l'occurrence de l'urbanisme) s'inscrit dans un processus global de complexification de la société et du droit administratif : JM. PONTIER, *« Le droit administratif et la complexité», AJDA*, 2000.

[97] Conseil supérieur de prévention des risques industriels, qui a remplacé le Conseil supérieur des installations classées (CSIC) en 2011. Un projet de décret dans ce sens a finalement été présenté à la séance du 26 mai 2015, mais n'a toujours pas vu le jour.

[98] Voir D. SALLE, *« Les défis de l'environnement. Démocratie et efficacité »,* Syllepse, 2006.

La complexité du droit, qui est en rapport avec la complexité du vivant mais aussi avec celle des activités et découvertes humaines[99], ne doit pas être confondue avec la complexité administrative, que la simplification doit viser en premier lieu. Il n'est pas inutile de rappeler à cet égard que Montesquieu louait la complexité du droit ; car c'est de cette façon qu'il prend en compte les individualités, les aspirations du plus grand nombre dans la diversité[100].

Après avoir analysé toutes les sources de complexité du droit de l'environnement, laquelle devrait *« beaucoup au droit européen »,* Marianne Moliner-Dubost en conclut de la même façon que c'est une complexité obligée : *« C'est un droit complexe. Mais d'une complexité nécessaire, justifiée et assumée »*[101]. N'oublions pas que le droit de l'environnement, le droit de vivre dans un environnement sain, tout comme le droit des générations futures, ont été élevés par nombre d'acteurs, y compris par des institutions juridictionnelles, au rang des droits de l'Homme.

Or, de nos jours, le processus dit de « simplification » génère un nombre incalculable et ingérable de textes nouveaux et de lois supplémentaires qui s'ajoutent au corpus préexistant. Loin de viser une diminution du volume des textes, il en gonfle le nombre. Il en allège fortement, par contre, et les obligations de chacun et les mesures protectrices de l'environnement. Ce processus, qui n'a d'égale que sa précipitation, fait place nette à la pression du présent et aux intérêts économiques mal compris.

En outre, la modernisation du droit de l'environnement ne peut passer que par le recours aux instruments juridiques et économique modernes, au premier rang desquels la fiscalité écologique. Cette dernière a, en effet, le mérite de stimuler l'innovation et la mobilisation des intelligences, tout en prenant en compte la valeur des ressources naturelles et des services écosystémiques. Or, non seulement le Gouvernement n'a pas su franchir ce cap de la modernité, loin s'en faut, mais il n'en a même pas fait une thématique des états généraux.

Par ailleurs, les autorités entendent renforcer la sécurité juridique. C'est certes une aspiration unanime, mais la démarche en cours ne vise, étonnamment, que la seule sécurité juridique des opérateurs économiques, et aucunement celle des tiers (qui composent l'immense majorité des citoyens), ni celle des espaces et espèces protégés.

2. Une problématique centrale : l'effectivité de la législation conditionnée par une nomenclature, évoluant en tant que marqueur sociétal

---

[99] Voir à ce sujet l'ouvrage, au titre évocateur, de M. GELL-MANN, *« Le Quark et le Jaguar : Voyage au cœur du simple et du complexe »,* Flammarion, 1995.

[100] Montesquieu considère ainsi qu'un droit complexe dénote un régime soucieux du citoyen. Aussi, s'élevait-il contre une certaine uniformité du droit, que l'on tente d'instituer actuellement, parce qu'elle *« frappe indistinctement les petits »* in : « *De l'esprit des lois »* (Livre 29), GF Flammarion, 1993.

[101] M. MOLINER-DUBOST, *« Droit de l'environnement »,* Dalloz, 2015, p. 6.

L'étymologie du terme nomenclature est empruntée au latin *nomenclatura,* de *nomen* «nom» et *calare* « appeler ». Si elle est apparue en 1559, la définition de 1758 fait appel à la fois au classement et à une méthode : il s'agit d'un *« art d'établir et de classer les objets d'une science et de leur attribuer méthodiquement des noms »* (Duhamel-Monceau, « *De la Physique des arbres »,* t.1, préface).

La nomenclature ne répond pas à un souci de complétude, contrairement à la classification. Elle désigne un mode, ou, mieux, une méthode d'attribution (sous forme de tableau, liste, etc.) faisant autorité et servant de référence à un domaine donné. Elle a pour objet principal de donner, sans objectif d'exhaustivité, des critères qui soient communs à tous, tant pour la dénomination des sujets concernés que pour leur prise en compte. Le champ d'une nomenclature recouvre essentiellement des activités, ouvrages ou installations (telles les nomenclatures ICPE ou IOTA[102]).

De par sa nature même, la nomenclature embrasse de nombreux domaines et ne peut s'examiner que selon une démarche pluridisciplinaire où le droit côtoie les sciences, la politique et l'économie. Comme l'énonce Michel Prieur, *« le droit de l'environnement est profondément marqué par sa dépendance étroite avec les sciences et les technologies. Sa compréhension exige un minimum de connaissance scientifique et toute réflexion critique à son propos impose une approche pluridisciplinaire »*[103]. La législation sur les établissements classés et, davantage encore, la nomenclature associée, en font amplement la démonstration.

Comme l'a détaillé E. Naim-Gesbert, le droit de l'environnement est imprégné d'une dimension scientifique plurielle l'entraînant sur la voie d'un « *arraisonnement spécifique de la nature, une manière de voir ou de concevoir la réalité de manière intelligible »*[104]. Cette dimension a même donné une objectivité nouvelle dans les rapports entre l'homme et son environnement[105]. J. Theys et B. Kalaora, quant à eux, avaient déjà critiqué l'apport de la science, et même des sciences, à l'environnement et au droit[106]. De leur côté, P. Milon et D. Samson ont bien mis en évidence combien dans l'évolution du droit de l'environnement les composantes juridiques et scientifiques sont devenues étroitement, voire indissociablement, liées[107]. Si François-Guy Trébulle attribue à la problématique des

---

[102] Les IOTA sont les installations (ne figurant pas dans la nomenclature des installations classées), ouvrages, travaux et activités, soumis aux dispositions des articles L. 214-1 et suivants, réalisés à des fins non domestiques par toute personne physique ou morale, publique ou privée et entraînant des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, une modification du niveau ou du mode d'écoulement des eaux ou des déversements, écoulements, rejets ou dépôts.

[103] M. PRIEUR, *« Droit de l'environnement »*, Dalloz, 6ème édition, 2011, p. 6.

[104] E. NAIM-GESBERT, *« Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement ; contribution à l'étude des rapports de la science et du droit »*, Bruylant, 1999, p. 12.

[105] M.-P. CAMPROUX-DUFFRENE, *« L'évaluation du préjudice écologique par le juge judiciaire », Dr. env*., n° 183, oct. 2010, p. 334.

[106] J. THEYS et B.KALAORA, *« Quand la science réinvente l'environnement », in « La terre outragée. Les experts sont formels* », Autrement, n° 1, janvier 1992.

[107] P. MILON et D. SAMSON (dir.), *« Révolution scientifique, révolution juridique. Vers une fondamentalisation du droit de l'environnement »,* Presses Universitaires Aix-Marseille, 2014.

sols le constat selon lequel *« la réalité scientifique de l'objet* (…) *peut imposer une évolution radicale dans la perception du traitement juridique auquel il doit être soumis »*, cette analyse s'applique particulièrement en matière d'installation classée[108].

Le droit de l'environnement puise son essence dans la réalité et la pluralité de l'environnement, dont il est étroitement dépendant. Dès lors, comme l'a établi Anne Petitpierre-Sauvain, les normes juridiques, tant internationales que nationales, sont ainsi *« modelées par la réalité du problème environnemental »*. A son tour, le droit de l'environnement *« doit pénétrer la société et s'appliquer dans la durée »*[109]. La nomenclature des établissements classés et ses évolutions, profondes, au cours du temps, rend parfaitement compte de cette interdépendance constante entre normes et société.

La nomenclature ne peut pas se concevoir sans le régime auquel elle renvoie. Or, le régime de soumission conditionne d'une part la procédure administrative qui s'appliquera à l'établissement concerné, d'autre part la nature et la portée des prescriptions ainsi que des sanctions qui s'imposeront à lui. C'est dire l'importance fondamentale de la nomenclature, qui peut être considérée comme une « infra-loi », tant la loi est subordonnée, dans son effectivité même, à la nomenclature. Cet état de fait pourrait être résumé par la formule lapidaire suivante : « La nomenclature fait loi ». Selon Georges Vedel, « *le droit dit ce qu'il faut faire, il ne peut pas dire ce qu'on en fera* »[110]. Cela nous semble d'autant plus vrai pour la nomenclature ICPE[111]. En ce qui la concerne, **trois lignes-force ressortent.**

En premier lieu, **la nomenclature jouit d'une autonomie propre, elle « vit sa propre vie »** indépendamment des évolutions législatives : elle évolue au gré de tout un contexte sociétal, mais reste indifférente aux intérêts protégés par les législations concernées. La loi de 1917 a longtemps reposé sur la nomenclature édictée sous l'empire du décret de 1810 ; à son tour la loi de 1976 s'est longtemps appliquée selon une nomenclature héritée de la loi de 1917, et savoir le décret du 20 mai 1953, avant que ne soit initiée en 1992 une nomenclature spécifique[112].

---

[108] F.-G. TREBULLE, *« Les principales problématiques juridiques sur le thème de la pollution des sols* », in F. NESI, (éd.), *« La pollution des sols-Soil pollution, 5ème Conférence du Forum des juges de l'Union européenne pour l'environnement »,* Cour de cassation, Paris, 7-8 octobre 2008, Bruylant, 2010, p. 25. Cité par M. DESROUSSEAUX, *« La protection juridique de la qualité des sols »,* thèse, Droit, Lyon 3, 2014.

[109] A. PETITPIERRE-SAUVAIN, *« Droit de l'environnement »*, Schulthess éditions romandes, Bâle, 2012, avant-propos p. V.

[110] G. VEDEL, « *Le hasard et la nécessité », Pouvoirs*, n° 50, 1989, p. 27.

[111] Pour reprendre l'expression de certains sociologues, on peut considérer que la nomenclature ICPE s'illustre comme un « actant », un être doté d'une force ou d'une agentivité au sein de la société. Voir B. LATOUR, *« La fabrique du droit, une ethnographie du Conseil d'État* », éd. La Découverte, Poche, coll. Sciences humaines et sociales, 2004.

[112] Quatre rubriques originelles survivent d'ailleurs encore de nos jours, concernant la fabrication du sulfate d'aluminium et d'aluns, le traitement de bains et de boues provenant du dérochage des métaux, l'étamage des glaces et les dépôts de ferro-silicium.

De la même façon, au XIXe siècle prévalait encore la théorie de l'aérisme[113]. La pensée hygiéniste a commencé à la supplanter à la fin du siècle, laquelle a forgé les prémices du droit des pollutions et des nuisances au début du XXe siècle, lui-même précurseur du droit de l'environnement des années 1960-70. A chacune de ces époques a correspondu l'un des trois grands textes fondateurs de notre matière : le décret du 15 octobre 1810 pour la première, la loi du 19 décembre 1917 pour la deuxième, enfin la loi du 19 juillet 1976 pour la dernière. Ces spécificités, reflets des mutations profondes de la société, se retrouvent dans l'évolution de la nomenclature.

Ensuite, **la nomenclature conditionne entièrement l'effectivité de la loi.** Cette dernière ne s'applique à une activité que si elle est classée, c'est-à-dire si elle figure dans la nomenclature. Le cas des carrières, expressément visées à l'article 1er de la loi du 19 juillet 1976, mais qui ne furent soumises au titre des ICPE qu'avec le décret de nomenclature du 9 juin 1994 (soit près de vingt années plus tard), est emblématique à cet égard. De même, la nomenclature peut jouer un rôle déterminant dans l'application de certaines procédures. Ainsi, l'article L. 512-2 (ancien art. 5 de la loi de 1976) dispose que l'autorisation est accordée par le ministre chargé des installations classées, après avis du Conseil supérieur des installations classées, *« dans le cas où les risques peuvent concerner plusieurs départements ou régions »* ; le ministre doit alors recueillir l'avis préalable du conseil général (conseil départemental depuis lors). Par ailleurs, en vertu des dispositions de l'article R. 512-40 (ancien art. 15 du décret du 21 septembre 1977), dans le cas où le rayon d'affichage d'enquête s'étend à un département voisin ou à une région voisine, le conseil général de ce département mais aussi le conseil régional de la région d'implantation, ainsi que, le cas échéant, le conseil régional de la région voisine concernée, doivent également être consultés.

Toutefois, selon les termes des articles L. 512-2 et R. 512-40, la liste des installations concernées doit être fixée dans la nomenclature des ICPE. La loi du 19 juillet 1976 comportait déjà cette exigence, à la suite de longs débats parlementaires à ce sujet et contre l'avis du Gouvernement. Or, depuis septembre 1977, aucun décret de nomenclature ne comprend de telles installations. De ce fait, ces dispositions sont restées lettre morte depuis maintenant près de quarante ans.

Dès lors, on a bien saisi que l'enjeu pour un exploitant est d'échapper à la nomenclature, en faisant en sorte que l'activité ne soit pas visée en tant que telle, ou bien qu'elle s'exerce en-deçà du seuil de classement ; au pis, qu'elle ne soit soumise qu'à déclaration. Quelles que soient les améliorations apportées, d'ordre jurisprudentiel ou législatif, agir sur la nomenclature, notamment au travers du seuil de classement, a toujours constitué le levier le plus efficace de l'administration pour répondre aux demandes libérales, ou bien, au contraire, mais bien plus rarement, pour renforcer les exigences

[113] Selon cette théorie, élaborée à la fin du XVIIIe siècle, l'air corrompu est le principal vecteur des miasmes (substances exhalées des corps malades et des matières organiques en putréfaction) et le facteur essentiel de morbidité, voire de mortalité. La Grande Peste qui avait éradiqué le quart de la population en Europe, au cours des années 1347-1350, et qui avait durablement marqué les esprits, contribua à cette croyance.

environnementales. C'est pourquoi, la thèse sous-tend la question de l'effectivité de la norme, à travers celle de la nomenclature.

Pierre Lascoumes et Evelyne Serverin établissent le critère principal pour apprécier l'inefficacité d'une loi environnementale, à savoir que « *l'ensemble de la législation en matière de protection de l'environnement est considéré comme inefficace dans la mesure où il apparaît que les pratiques polluantes se maintiennent à un niveau élevé* »[114]. Le droit des installations classées n'échappe pas à cette critique. Selon Jean Carbonnier, l'inapplication des lois atteste même *« qu'une fonction gouvernementale n'est pas remplie : c'est un non-sens, quelque chose d'anormal et de condamnable* »[115].

Il est intéressant de relever que le processus, qu'on qualifie actuellement de régression du droit, était déjà dénoncé par Georges Ripert en 1949 dans son ouvrage « *Le déclin du droit »*[116]. Sous l'expression de « *l'esprit de désobéissance* », c'est toute l'ineffectivité du droit qu'il pointe. Cet esprit serait même « *un péril mortel pour le droit* »[117]. En effet : *« Le désordre naît des lois qui sont violées et de celles qui ne sont pas appliquées. Il s'aggrave par l'impuissance de l'Etat à les faire appliquer et parfois même par l'exemple qu'il donne en ne les appliquant pas.* (…). *La répression est inefficace, car on ne lutte pas utilement contre une résistance générale à l'application de la loi. (…) ».* Sa conclusion est encore plus véhémente et ne laisse pas indifférent, face aux comportements de certains lobbies : « *La désobéissance s'accompagne d'un mépris pour le droit impuissant* »[118]. Cinquante années plus tard, Jean-Marc Sauvé ne dit pas autre chose quand il énonce que « *la crise de la puissance publique se nourrit de la crise de la loi et de la crise du droit* »[119]. En sus de l'irrespect de la règle de droit et du laisser-faire administratif, Yves Jegouzo critique quant à lui le *« mouvement perpétuel »* de la règle de droit, qui *« risque de perdre toute crédibilité auprès de ceux qui sont chargés de l'appliquer et de ceux qui doivent la respecter* »[120].

In fine, l'on doit se demander, à l'instar de François Ost et de Michel Van de Kerchove, si l'effectivité de la loi et de ses textes subséquents n'est finalement pas la « *capacité de la règle à orienter le comportement de ses destinataires* »[121]. C'est en effet bien le but recherché : faire en sorte que les comportements soient respectueux des autres et préservent notre milieu de vie, sans avoir à recourir à la contrainte ou à la sanction.

---

[114] P. LASCOUMES et E. SERVERIN, *« Théories et pratiques de l'effectivité du droit », Droit et Société*, n° 2, 1986, p. 146.

[115] J. CARBONNIER, *« Effectivité et ineffectivité de la règle de droit », L'année sociologique*, 1957-1958, p. 3.

[116] G. RIPERT, « *Le déclin du droit »*, LGDJ, 1949.

[117] G. RIPERT, *préc.*, p. 95.

[118] G. RIPERT, *préc.*, p. 97.

[119] JM. SAUVE, *« Etat de droit et efficacité », AJDA*, 1999, n° spécial, p. 119.

[120] Y. JEGOUZO, *« Le droit de l'urbanisme, le bateau ivre ? »,* in *Florilèges du droit public – recueil de mélanges en l'honneur de Jean-Pierre Boivin »*, éd. La Mémoire du Droit, 2012, p. 520.

[121] F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, « *De la pyramide au réseau – pour une théorie dialectique du droit »*, Publ. des facultés universitaires de Saint Louis, Bruxelles, 2002, p. 329.

Enfin, la nomenclature représente un **marqueur sociétal,** représentatif de l'état et de l'évolution de la société à une période donnée, fonction notamment du contexte politique, économique et social, mais aussi de l'évolution des technologies, des jeux d'acteurs, comme des enjeux de société. Naim-Gesbert considère ainsi que la nomenclature est le *« miroir et la mémoire juridique de la réalité du développement industriel du XIXe siècle »*[122]. Mais cela s'applique encore pour les siècles suivants. La nomenclature répond enfin au processus d'accélération de la société, si bien décrit par Hartmut Rosa, pour lequel « *l'essence et la nature de la modernité reposent sur l'accélération* » [123], comme en témoigne la fréquence des modifications de plus en plus soutenue dans le cadre de la loi de 1976, et particulièrement depuis l'introduction du régime de l'enregistrement.

La composante sociale de notre matière ne doit en effet pas être oubliée, comme il a été exposé plus haut, et comme le rappellent Thomas Le Roux et Michel Letté dans leur ouvrage collectif sur les débordements industriels : « *En se focalisant sur les règlements et parfois leur application, l'analyse institutionnelle prédominait de façon parfois excessivement statique, occultant la richesse des interactions sociales »*[124]. Ils donnent, sévèrement, comme exemple la thèse de B. Thibault[125], *« dont la teneur est le reflet universitaire d'une pléthore de guides administratifs sur les établissements classés ».* Il convenait de s'affranchir de ce passif, même si les ouvrages centrés sur les interactions sociales ont parfois la faiblesse de trop vouloir expliquer, voire interpréter, des évolutions de textes ou de jurisprudences à l'aune, systématique, de conflits et de rapports de force.

Dans ce cadre, déjà fort vaste, il ne sera pas évoqué tout l'arsenal de dérèglementation à la disposition des différents Gouvernements pour en réduire l'effectivité ou la portée pratique. Parmi ce que Michel Prieur appelle la *« multiplication diffuse de la dérèglementation »*[126], rappelons seulement que le panel est riche : allègements des normes, accumulation des retards dans l'application des lois, non-usage ou usage détourné des règles, recours à des mécanismes non contraignants, etc. Quand il ne s'agit pas, plus simplement et plus « efficacement », de ne prendre aucune mesure d'application, ou de transposition. De même, comme l'a mis en évidence Jean Untermaier, malgré l'abondance des textes sur l'environnement, les problèmes environnementaux, à commencer par les pollutions, perdurent, voire s'accroissent[127]. Cette abondance ne nuit-elle pas justement à la lisibilité et à l'efficacité, quand elle ne cherche pas à masquer l'inefficience globale des dispositions édictées ?

---

[122] E. NAIM-GESBERT*, op. cit*., p. 103.

[123] H. ROSA, « *Accélération. Une critique sociale du temps* », La Découverte, coll. « Théorie critique », 2010. Il y propose notamment de relire et de décrypter l'histoire à l'aune du concept de l'accélération sociale.

[124] T. LE ROUX et M. LETTE (dir.), *« Débordements industriels. Environnement, territoire et conflit XVIII-XXIe siècles »*, Presses universitaires de Rennes, 2013, p. 16.

[125] B. THIBAULT, *« Le droit des nuisances au XIXe siècle »,* thèse, Droit, Paris II, 1975.

[126] Voir à ce sujet : M. PRIEUR, *« La dérèglementation en matière d'environnement »*, *RJE 3*-1987, p. 319 à 330.

[127] J. UNTERMAIER, *« Droit de l'homme à l'environnement et libertés publiques. Droit individuel ou droit collectif. Droit pour l'individu ou obligation pour l'Etat ? »*, *RJE*, 4-1978, p. 329-367, (p. 331).

3. Une méthode et un plan : une analyse exhaustive des textes de nomenclature fondée sur une approche sociétale

Notre objectif est de comprendre les évolutions de la société et du droit de l'environnement, au travers de la nomenclature des établissements classés, ainsi que de déterminer l'influence, en retour, de ces transformations sociétales sur l'évolution de cette dernière. En quelque sorte d'étudier la nomenclature comme un miroir et un instrument de tous ces changements. Pour ce faire, il convenait d'avoir la connaissance la plus juste et précise possible de tous les textes de nomenclature édictés depuis l'origine et de les analyser dans leur contexte.

Le parti retenu a été de les rechercher un à un, de sorte à pouvoir les étudier de première main. La totalité des 141 textes concernés, décrets pour l'immense majorité, ont ainsi été examinés, puis sélectionnés pour construire notre analyse et nos commentaires. La recherche de certains de ces documents a été délicate, du fait soit de l'ancienneté des textes, ou d'erreurs de date par certaines sources les citant, soit de leur rareté. Comme ce fut le cas du décret de refonte complète de la nomenclature en date du 28 juin 1943 (JO du 3 juillet 1943). En effet, le Journal Officiel ne produit pas le tableau de nomenclature, mais renvoie à sa consultation dans les préfectures. Compte tenu du manque de papier à cette époque et des destructions qui eurent lieu à la Libération, très peu de préfectures ou d'archives départementales ont conservé ce tableau, fort de 87 pages.

Une autre difficulté a été de devoir actualiser en permanence les éléments déjà rédigés, compte tenu des bouleversements incessants que connaît aussi bien notre législation sur les ICPE que sa nomenclature. Ainsi, pour n'évoquer que cette dernière, treize modifications ont eu lieu au cours de la période allant du premier décret de nomenclature, le 21 septembre 1977, jusqu'à un dernier décret intervenu avant la première refonte (décrets des 25 février 1992). Soit une fréquence de modification tous les 1,2 ans. Le même rythme s'est maintenu, avec une modification tous les 1,3 ans jusqu'au décret du 10 août 2005. Mais, depuis celui du 31 mai 2006 jusqu'au 12 décembre 2014, la nomenclature a été modifiée vingt-deux fois : soit selon un rythme unique dans toute l'histoire de la nomenclature, correspondant à près de trois modifications par an. Entre le 24 et le 31 décembre 2013, on dénombre même treize textes relatifs aux installations classées, dont deux décrets de nomenclature.

La recherche a détaillé l'évolution du nombre et de la nature des rubriques et sous-rubriques, pour chaque modification de nomenclature étudiée, au cours des trois législations concernées. Elle a également porté un regard critique sur le principe même des seuils et de leurs critères, tout particulièrement pour la période contemporaine. En effet, le seuil de gêne ou de trouble de voisinage, et de façon plus large, des atteintes portées à l'environnement, est on ne peut plus difficile à déterminer objectivement. La question se pose même, nous venons de le voir, de savoir si la notion de seuil en l'espèce est recevable en tant que telle. Le seuil de classement, qui est un seuil « couperet », selon la règle du tout ou rien, est tout autant sujet à caution. C'est en effet lui qui conditionne

entièrement la soumission ou non de l'activité à la nomenclature, et, ce faisant, à la législation relative aux établissements classés.

Or, les seuils de classement retenus au cours du temps se fondent essentiellement sur des caractéristiques techniques des activités ou des substances, sans tenir compte de leur localisation et des caractéristiques de leur impact potentiel sur le milieu environnant. Le décret de 1810 et la loi de 1917, en plus grande part encore, classaient les activités sans se référer à un seuil. Ce qui avait le double avantage de la clarté et d'une certaine prise en compte du milieu, qui par définition est variable en fonction de la localisation de l'activité à risque. Sous l'empire de la loi de 1976 le pouvoir réglementaire a systématisé au cours du temps le recours aux seuils, avec comme levier la faculté de les relever, de sorte à déclasser très rapidement de nombreuses activités, en fonction du but recherché. Comme l'énonce Jessica Makowiak : « *Quelles que soient les avancées jurisprudentielles et réglementaires constatées ici ou là, agir directement sur les seuils constitue le moyen le plus radical de répondre aux revendications libérales, qui continuent ainsi de jalonner l'histoire du droit de l'environnement »*[128].

La création puis l'évolution des rayons d'affichage sont très peu mentionnées dans la littérature, alors que ceux-ci ont émergé lors des enquêtes *commodo et incommodo* relatives à la première classe, dans le cadre du décret de 1810. Ces rayons rendent non seulement compte de l'aire d'impacts potentiels des activités visées, mais aussi de l'ampleur que l'administration entend donner à l'information du public, en vue de sa participation à l'enquête. Un rayon d'affichage restreint a, en effet, toutes les chances de limiter l'information sur l'organisation d'une enquête, qu'un rayon plus large. Même à l'heure des réseaux sociaux (dont l'existence est d'ailleurs récente, au regard de notre sujet), l'affichage sur le terrain continue à jouer un rôle important. En quelque sorte, le rayon d'affichage détermine le rayonnement que l'administration entend donner à l'enquête. C'est pourquoi, lesdits rayons d'affichage ont également fait l'objet d'une attention particulière dans notre thèse.

L'examen de la nomenclature a été éclairé sous deux angles. D'une part, à la lumière de la législation qui la sous-tend, d'autre part à la lumière du contexte juridique, industriel et, plus largement, sociétal, de chacune des périodes considérées. Ainsi, la démarche retenue a consisté à faire ressortir combien et comment la nomenclature d'une part incarne un élément vivant, central, au sein du dispositif juridique de la législation sur les établissements classés, d'autre part s'inscrit dans son contexte sociétal.

Notre approche entend tenter de suivre logiquement une démarche pluridisciplinaire, avec les difficultés et les limites associées. La présente thèse se fonde ainsi sur l'analyse de nombreux éléments d'ordre juridique, bien sûr, mais aussi d'ordre technique, historique, économique et sociologique. A notre sens, il ne pouvait en être autrement et cela a permis de nous rendre compte, au cours de nos recherches et des conclusions

[128] J. MAKOWIAK, *« L'évolution du droit des installations classées pour la protection de l'environnement : entre tentation du libéralisme et renforcement des contraintes », JCP A,* n° 4, 21 janv. 2013, p. 22.

auxquelles elles nous conduisaient, combien la nomenclature des établissements classés constitue, entre autres, un marqueur sociétal des évolutions majeures qui ont jalonné nos deux derniers siècles.

La société agit sur la nomenclature et la nomenclature révèle la société. Si, dans une matière aussi technique, l'évolution des technologies, des modes de production et de consommation, joue un rôle déterminant, ce dernier doit cependant être notablement pondéré par la prépotence de lobbies qu'il convenait donc aussi d'étudier. L'interdépendance entre la nomenclature et les facteurs qui régissent l'évolution de la société, dont l'évolution du droit, est ainsi étroite.

Afin de circonscrire notre champ d'étude, déjà vaste, il ne sera toutefois pas développé la question de la police administrative ni des sanctions, tant administratives que judiciaires[129]. En conséquence, il ne sera que peu traité du droit de la responsabilité. Pour les mêmes raisons, la question de l'articulation entre l'urbanisme et les ICPE ne sera pas évoquée, sauf sous l'angle du problème d'éloignement des activités industrielles dangereuses. Si une «hétéronomie »[130] subsiste dès le décret de 1810, entre le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement, la convergence entre ces deux domaines n'a pas cessé de se renforcer au cours des dernières décennies[131]. Selon Stéphanie Lambing,

---

[129] Selon la Cour des comptes, dans le domaine de la police de l'eau si « *26 % des contrôles réalisés par les services de l'Etat donnent lieu à une réponse administrative ou pénale »,* seulement « *1 % conduisent à une sanction.* En ce qui concerne les ICPE, la mise en œuvre de la loi est à peine meilleure compte tenu que « *7 % se traduisent par une sanction administrative ou pénale* », Rapport public annuel 2010, La documentation française, 2010, p. 625). Mais, dans notre matière si des sanctions administratives sont généralement prises en cas de non-conformité (essentiellement sous forme de mises en demeure), les sanctions pénales se révèlent incommensurablement bien moins nombreuses. Le communiqué de presse de la garde des Sceaux sur la *« lutte contre la criminalité écologique »* (avril 2015) mentionne que le montant moyen des peines d'amendes prononcées en 2013 était d'à peine 1 300 euros. Pour de nombreux développements sur l'effectivité de la norme environnementale : J. BETAILLE, « *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement »*, thèse, Droit, Limoges, 2012 ; *« Répression et effectivité de la norme environnementale », RJE,* n° spécial, 2014, p. 47 à 59 ; G. MONDELLO, *« Logique environnementale, logique économique : Etude par le contentieux des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) »*, thèse, Droit, Nice Sophia-Antipolis, 2009 ; S.R. MOUKOKO, *« Le plein contentieux spécial des installations classées »*, thèse, Droit, Université Paul Verlaine, Metz, 2009 ; M. PRIEUR et G. SOZZO (dir.) *: « La non régression en droit de l'environnement »,* 2012, éd. Bruylant ; M. PRIEUR, *« Droit de l'environnement, droit durable »,* Bruylant, 2014, p. 183 et s. V. auparavant : M. PRIEUR, *« La dérèglementation en matière d'environnement »*, *RJE, 3*-1987, pp. 319 à 330.

[130] Pour reprendre l'expression de H. GROUD in : *« Les rapports d'hétéronomie entre droit de l'urbanisme et droit français de l'environnement », Construction-Urbanisme*, juil. 2007, colloque 17. V. également M. PRIEUR, *« La maîtrise de l'urbanisation autour des installations industrielles », RJE,* 3/1988, p. 287 ; MF. DELHOSTE, *« Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations »,* thèse, LGDJ, 2001.

[131] P. LE LOUARN, *« Le droit de l'environnement est-il soluble dans le droit de l'urbanisme ? », Dr. env.,* n° 1, 2002, p. 2 ; *« L'environnement dans le droit de l'urbanisme en Europe »,* Les cahiers du GRIDAUH, n° 18, La Documentation française, Paris, 2008 ; JP. FERRAND, *« Droit de l'urbanisme et droit de l'environnement », RFDA,* 2008, p. 629. V. auparavant M. PRIEUR, *« Urbanisme et environnement », AJDA*, 1993, p. 80. Cette convergence s'est encore renforcée avec la procédure unique (voir *infra).*

le principe d'indépendance des législations est même *« une fiction juridique »*[132]. Enfin, il ne sera pas fait de droit comparé, qui aurait été pourtant fort riche, notamment au sein des pays de l'Union européenne. Ce travail aurait en effet justifié une thèse à lui seul.

Depuis son origine, la notion d'établissements puis d'installations classés se présente sous une polysémie juridique. De même, la pluralité des intérêts protégés s'est accompagnée de la multiplicité croissante des régimes de soumission. Si des avancées notables en faveur des tiers se sont fait jour dans le cadre de la loi du 19 décembre 1919, il en est allé différemment lors de l'évolution de la loi du 19 juillet 1976. Il convenait d'analyser et de comparer tous ces faits dans leur dynamique sociétale et juridique. Il était également utile d'étudier si les profondes réformes contemporaines ne masquaient pas en fait un processus de régression en matière de classement des activités polluantes ou dangereuses, dont le régime d'enregistrement, qui ne cesse de s'étendre aux dépens de celui de l'autorisation, constituerait un des avatars.

Dans l'optique de présenter les conditions et les modalités de transformations de la nomenclature, au sein d'un contexte sociétal, ainsi que les incidences induites sur l'effectivité de la législation sur les établissements classés, il sera exposé en premier lieu l'évolution de la législation et de sa nomenclature, au travers des mutations de la société jusqu'à l'édiction de la loi de 1976 **(Partie 1).** Cette analyse permettra d'appréhender les enjeux et les facteurs qui sous-tendent la construction permanente de la nomenclature, d'introduire la loi relative aux ICPE et de rendre compte de la façon dont celle-ci a, dès l'origine, initié des déclassements significatifs de certaines activités.

En second lieu, il sera ainsi mis en évidence l'inflation, tant des régimes que de la nomenclature sous l'empire de la loi de 1976, dans un contexte croissant de régression environnementale (**Partie 2**). La déréglementation accélérée qui en résulte, témoigne des priorités et de la puissance des groupes d'intérêts qui prédominent dans notre société.

---

[132] S. LAMBING, *« Protection des espèces menacées et indépendance des législations : les apports de l'autorisation unique », Dr. env.,* n° 233, avril 2015, p. 136. Elle fait remonter le fait d'opposer l'indépendance de la législation des installations classées avec le droit de l'urbanisme à un arrêt du Conseil d'Etat en 1959 seulement (CE, 1er juillet 1959, *Piard,* n° 38893, *Lebon* p. 413).

PREMIÈRE PARTIE

Des manufactures malodorantes aux établissements classés : une évolution de plus en plus favorable aux tiers

La nomenclature relative aux établissements classés a pris naissance avec le décret du 15 octobre 1810. D'abord essentiellement conçue pour les manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode, elle a très vite concerné de nombreuses activités de toutes natures en s'affranchissant des seules odeurs, pour prendre en compte une diversité croissante de nuisances et de dangers. La nomenclature a encore vu son champ d'application élargi sous l'empire de la loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes.

Le décret de 1810, tout comme la loi du 19 décembre 1977, mais dans une moindre mesure pour cette dernière, visaient non pas à protéger la santé ou l'hygiène publique, mais bien à assurer la pérennité de l'industrie face aux oppositions de plus en plus véhémentes. Il s'agissait de concilier les intérêts économiques des exploitants avec les intérêts des propriétaires riverains, puis progressivement à mieux encadrer les nuisances pour mieux les faire accepter par les différentes autorités locales et la population.

Depuis le décret fondateur de 1810, jusqu'au premier décret de nomenclature sous l'empire de la loi de 1976, en date du 21 septembre 1977, **pas moins de 94 modifications sont intervenues** : **soit une fréquence moyenne tous les 1,8 ans.** Parmi ces modifications, sept refontes complètes eurent lieu[133] , selon un rythme moyen de 24 ans. Dans le cadre de la loi du 19 décembre 1917, les changements opérés dans la nomenclature furent cependant moins fréquents, traduisant une certaine stabilisation de la nomenclature aux termes de plus d'un siècle de profonds remaniements, mais témoignant aussi des instabilités politiques chroniques de la IIIe République.

Si la nomenclature a un acte de naissance, elle relève de plusieurs origines (Titre 1er). Depuis son établissement, elle a ainsi connu de très nombreuses modifications, parfois des refontes complètes, qui ont essentiellement résulté de mutations majeures de la société et des rapports de force entre protagonistes (Titre 2nd)[134].

---

[133] En 1815, 1825, 1866, 1886, 1919, 1943 et 1953 (voir *infra).*

[134] Le parti a été retenu d'expliciter la notion de nomenclature, et plus spécifiquement de nomenclature des établissements classés, au début du Titre 2nd afin de l'éclairer par sa genèse et son contexte juridique développés au cours du Titre 1er.

Titre 1er. Les origines de la nomenclature des établissements classés

L'intérêt pour les nuisances et les risques industriels au XIXe siècle date essentiellement d'une trentaine d'années en France, mais n'a cessé de se développer depuis lors. A cette occasion, si plusieurs auteurs ont analysé le décret de 1810 ou les lois de 1917 et 1976, comme Baucomont et Gousset[135], Gabolde[136], Gousset et Magistry[137], Rumeau[138], Untermaier[139], peu ont étudié la nomenclature qui leur était associée, et notamment pas sa riche évolution. Lorsqu'une telle analyse a eu lieu, il s'est agi avant tout d'études historiques, souvent remarquables, mais non juridiques, et sur la base de compétences techniques limitées qui ont pu conduire parfois à des interprétations incorrectes quant aux raisons qui ont pu présider à des modifications de nomenclature. Là où certains auteurs, comme Geneviève Massard-Guilbeaud[140], ont ainsi pu voir une habile confusion entre deux rubriques identiques de nomenclature (acide sulfurique d'une part, vitriols d'autre part), introduite par le pouvoir pour laisser une échappatoire aux exploitants, cela relevait en fait d'activités bien distinctes que les contemporains ne pouvaient pas confondre[141].

De plus, la nomenclature n'entrait en ligne de compte que pour partie dans ces publications, d'où une analyse parfois succincte. Il est à signaler cependant la thèse de doctorat en droit de B. Thibault[142] qui a étudié avec soin l'évolution du classement des établissements au cours du XIXe siècle. Par contre, rares sont les études, en dehors d'articles publiés dans les revues spécialisées (notamment depuis le régime de l'enregistrement), consacrées spécifiquement à cette question au XXe siècle. Le mémoire

---

[135] M. BAUCOMONT et P. GOUSSET, *« Traité de droit des installations classées »,* Lavoisier, 1994.

[136] C. GABOLDE, *« Les installations classées pour la protection de l'environnement »,* Ed. Sirey, 1978.

[137] P. GOUSSET et G. MAGISTRY *« Le droit des établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes »,* Dunod, 1968.

[138] G. RUMEAU, *« Les Établissements classés dangereux, insalubres, incommodes, prévention technique de leurs nuisances »,* Eyrolles, 1955.

[139] Notamment : J. UNTERMAIER, *« La conservation de la nature et le droit »*, thèse, Droit, Lyon 3, 1972 ; *« Le droit de l'environnement, réflexions pour un premier bilan »,* PUF, 1981.

[140] G. MASSARD-GUILBEAUD, *« Histoire de la pollution industrielle. France, 1789-1914 »,* Ed. EHESS, 2010, p. 47.

[141] Dès 1815 en effet, les noms issus de l'alchimie ou d'usage courant, comme les vitriols, commencent à disparaître pour être remplacés par autant de rubriques répondant à des termes génériques, comme les sulfates et sulfures de potasse, les sulfates et sulfures de soude, les sulfates métalliques, ou à être relégués entre parenthèse (comme eau-forte, au profit du nom acide nitrique). Dès lors, il n'est pas anormal que des sels, comme des sulfates, figurent en 3ème classe, bien que l'acide sulfurique, bien plus dangereux, soit inscrit dans la première. Nulle confusion ne pouvait en naître.

[142] B. THIBAULT, *« Le droit des nuisances au XIXe siècle »,* thèse, Droit, Paris II, 1975.

de master 2 de R. Bonnefont[143] fait exception. Il s'agit même là de la seule publication à notre connaissance qui porte sur l'ensemble de la nomenclature, de 1810 à nos jours. Toutefois, si cette étude se révèle détaillée, bien documentée pour le XIXe, elle perd quelque peu en consistance avec la loi de 1917 et encore davantage avec la loi de 1976, faute parfois d'avoir pu réunir toute la documentation utile comme l'auteur le souligne lui-même.

Il convenait, dès lors, de détailler la genèse et l'évolution du texte fondateur de la première nomenclature du droit de l'environnement (Chapitre 1er), et d'en faire ressortir tous les enseignements et raisons qui ont ensuite présidé à la grande loi du 19 décembre 1977, qui a consacré la notion d'établissement classé et a introduit le régime de la déclaration, lequel n'a pas cessé de prendre de l'ampleur depuis lors (Chapitre 2nd). Toutes les bases auront ainsi été jetées pour saisir non seulement la genèse de la loi du 19 juillet 1976 mais son évolution accélérée, notamment par les bouleversements de la nomenclature aussi profonds que précipités. Cette accélération du rythme des réformes du droit est d'ailleurs le reflet de l'accélération du temps qui caractérise et accompagne l'évolution de notre société[144].

[143] R. BONNEFONT, *« La nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement : entre anachronisme et perfectibilité »*, Master de droit de l'environnement de l'aménagement et de l'urbanisme, Université de Limoges, 2005.
[144] H. ROSA, *op. cit.*, 2010.

Chapitre 1er. La genèse et l'évolution du décret fondateur du 15 octobre 1810

Depuis l'Antiquité des mesures ont été prises, pour limiter et éloigner les nuisances de nature artisanale puis manufacturière, et se sont poursuivies tout au long de l'Ancien Régime. Pour autant, le décret du 15 octobre 1810 a représenté une véritable rupture aussi bien par la rapidité de sa mise en œuvre (section I), que par la nouveauté de son architecture (section II). Si de nombreuses modifications ont eu lieu jusqu'à la loi fondatrice du 19 décembre 1917, tous les aspects fondamentaux de cette nouvelle législation étaient déjà établis dès 1825 (section III). Cette situation ne se retrouvera plus jamais par la suite.

Section I. L'irruption du décret de 1810

&1. L'hygiène et la salubrité publiques sous l'Ancien Régime

Les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) sont régies par la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 et par son décret d'application n° 77-1133, en date du 21 septembre 1977, avant que l'une et l'autre ne fussent codifiés au sein du Code de l'environnement. Cette législation, spécifique et couvrant un large champ d'application, a conduit à l'existence de quelque 500 000 établissements comportant des ICPE, dont environ 40 000 soumis à autorisation avant l'entrée en application du régime de l'enregistrement (créé en 2009)[145]. Autant dire que dans notre vie quotidienne nous sommes environnés d'installations classées (souvent sans le savoir) : stations-service, pressings, hypermarchés, etc. La France a d'ailleurs fait longtemps figure de pays pionnier en ce domaine et a largement inspiré la législation communautaire, dont la directive européenne de 1996 dite IPPC[146].

[145] Bilan 2010 de l'inspection des installations classées (source : MEDDTL).

[146] Directive n° 96/61/CE du 24 septembre 1996, relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, abrogée et remplacée par la directive 2008/1/CE du 15 janvier 2008, puis refondue par la nouvelle directive 2010/75/UE, relative aux émissions industrielles, dite directive IED, du 24 novembre 2010.

Pour autant, les premières mesures administratives ou législatives en matière de préservation de l'hygiène ou de la salubrité publiques ont vu le jour dès l'Antiquité, même si c'était encore à l'état embryonnaire. Elles se sont accrues au fur et à mesure que les civilisations se complexifiaient et s'urbanisaient. L'eau, source de vie, fut la première à faire l'objet de mesures de protection. Ainsi, les Hittites avaient déjà édicté des dispositions pour interdire la pollution des puits[147]. Aussi bien à Athènes qu'à Rome, pour des raisons de santé publique, les tanneurs étaient déjà contraints de s'établir en dehors des murs de la cité pour être souvent relégués dans un quartier éloigné spécifique[148]. Rome avait même mis en place des curateurs des eaux[149], et à Pompéi l'atelier de tanneurs, qui fut découvert en 1873, se trouvait très loin du centre de la ville[150].

L'origine de la réglementation en ce domaine remonte en France à Philippe Auguste (XIIIe siècle), qui fut le premier monarque à prendre des mesures contre la puanteur incommodante des rues de Paris et à pourvoir à leur pavage et à leur assainissement : évacuation des eaux usées, enlèvement des immondices[151]. Au Moyen Age, des mesures ont visé tant la construction d'égouts publics en ville, que l'éloignement de certaines activités particulièrement nuisantes, comme l'ont rapporté J. Fromageau et Ph. Guttinger[152].

Différentes ordonnances furent prises durant l'Ancien Régime à l'encontre de certains métiers ou corporations, non pas –il est vrai- en raison de leurs nuisances, mais plutôt à cause des maladies qu'ils pouvaient générer. De, même, l'éloignement des tueries (abattoirs) et de certaines boucheries compta parmi les premières mesures édictées, essentiellement pour des motifs d'ordre public de peur que la vue du sang ne chauffât les esprits[153].

Ainsi, l'édit du Prévost de Paris du 4 novembre 1486, reconduit par un arrêt du Parlement du 4 septembre 1493, puis par l'ordonnance sur les potiers de 1497, interdisait à cette profession de s'établir dans la ville et exigeait l'éloignement des établissements : *« Attendu que la fumée qui sortait de ces établissements était préjudiciable à la santé du corps humain et de ce que pouvait survenir plusieurs mauvais maladies et accidents »*[154].

---

[147] A. GUILLERME, *« Les temps de l'eau. La cité, l'eau et les techniques »,* Seyssel, Champ Vallon, 1983 ; J. FROMAGEAU, *« La police de la pollution à Paris de 1666 à 1789 »,* thèse, Droit, Paris 2, 1990, p. 694-695.

[148] R. MARTIN, *« L'urbanisme dans la Grèce antique »,* Paris, Picard, 1974, p. 48-60 ; C. VOUYOUCAS, *« La protection pénale du milieu naturel en Grèce »,* Revue Internationale de Droit pénal, n° 4, 1978, p. 137-148.

[149] J. UNTERMAIER, *« Le droit de l'environnement. Réflexions pour un premier bilan »,* PUF, 1981, p. 2.

[150] H. BUNEL, *« Etablissements insalubres, incommodes et dangereux »,* Librairie générale de l'architecture et des travaux publics, Paris, 1887, p. 1. Sur l'évolution de l'urbanisation depuis la Haute Antiquité, voir : C. BLANCO, « *Historicité et modernité du droit français de l'urbanisme »*, thèse, Droit, Nice, 1999.

[151] C. GABOLDE, *« Les installations classées pour la protection de l'environnement »,* Sirey, 1978

[152] J. FROMAGEAU et Ph. GUTTINGER, *« Droit de l'Environnement »*, Ed. Eyrolles, collection droit, 1993, p. 9.

[153] Voir l'ordonnance d'août 1363 de Jean le Bon, le règlement du Parlement du 7 septembre 1366, mais surtout l'édit d'Henri IV de 1608 prohibant le fait de laisser couler le sang dans les rues des villes.

[154] H. BUNEL, *op. cit,* p. 2. Voir aussi : A. TREBUCHET, *« Code administratif des établissements insalubres »*, Paris, Béchet Jeune, 1832.

Au-delà de l'ancienneté de ce texte, son intérêt réside dans le fait que l'édit de Paris fut pris à la suite d'une enquête réalisée auprès des riverains et après avis de médecins.

Fournel dans son Traité du voisinage cite pour sa part l'édit de François I[er] de novembre 1539, ainsi que les lettres patentes d'Henri II de 1552. Le droit coutumier jouait à cet égard un grand rôle dans certaines villes au cours de ce siècle, qui persista jusqu'à la Révolution, comme l'analysent E. Baude, F. Garnier et J. Vendrand-Voyer[155]. Il en est ainsi de la coutume de la Ville de Metz, dont une disposition au XVIème siècle exigeait pour l'implantation de forges dans la ville, non seulement une autorisation préalable, mais une enquête du type *commodo et incommodo*[156] *: « Nul ne peut, sans permission du magistrat, construire forge de maréchal dedans la ville, en lieu où il n'y en a point eu auparavant, les voisins préalablement ouys sur la commodité ou incommodité du lieu où on la veut construire* [157]*».* De même, les règlements du 4 février 1567 et du 21 novembre 1577 ordonnèrent l'éloignement des tueries et écorcheries mais sans être suivis d'effet.

Plusieurs siècles plus tard, la question de santé publique et de commodité de voisinage gagnait encore en acuité face aux activités artisanales et manufacturières, comme en atteste le traité de police de Nicolas Delamare de 1705[158], selon lequel *« ces métiers attirent à leur suite tant d'infection, ou se servent d'ingrédients si nuisibles au corps humain, qu'il y a beaucoup de mesures à prendre dans le choix des lieux où ils peuvent être soufferts, pour ne point altérer la santé ».*

Sous l'impulsion de Colbert, le développement des manufactures s'est accru rapidement, qu'il s'agisse de manufactures royales, d'Etat, ou bien relevant d'entreprises privées. Elles ont connu leur apogée au XVIIIe siècle, au tout début de la révolution industrielle en France, et se sont concentrées aussi bien en centre-ville que, progressivement, en périphérie urbaine, alors que, dans le même temps, l'urbanisation des villes connaissait un grand essor[159]. Les nuisances en résultant et les plaintes concomitantes de la population ont crû en proportion. Les nuisances dues aux activités, principalement artisanales, étaient déjà visées par des règlements prescrits par les corporations, par les Villes ou les Parlements, mais qui étaient souvent partiels, hétéroclites, parfois arbitraires. La police parisienne soumettait certes l'implantation des activités de production à des règles qui pouvaient être contraignantes, dont des mesures d'éloignement, mais de façon prudente et incohérente à l'égard des nuisances de

---

[155] E. BAUDE, *« Législation concernant les établissements réputés insalubres, dangereux et incommodes »,* Paris, Rousseau, Librairie-Editeur, 1880 ; F. GARNIER et J. VENDRAND-VOYER, *« La coutume dans tous ses états »,* éd. La mémoire du Droit, Paris, 2013. Ces derniers soulignent combien le droit révolutionnaire faisait référence et s'appuyait encore sur les coutumes et usages ; ainsi les lois des 28 sept.-6 oct. 1791 sur la propriété rurale, comme celle du 4 mai 1803 sur le régime des cours d'eau, renvoyaient, pour toutes les questions qu'elles n'avaient pas pu régler, aux usages et règlements locaux (p. 273 et s.).

[156] De l'avantage et de l'inconvénient.

[157] E. BAUDE, *prec.,* 1880, p. 84.

[158] N. DELAMARE, *« Traité de police »,* Paris, Jean & Pierre Cot, 1705.

[159] Voir notamment A. FARGE, « *Le peuple et les choses. Paris au XVIIIe siècle »,* Bayard, 2015.

l'industrie : il en résultait des localisations qui dépendaient du degré de nuisance supposé des établissements, mais aussi du bon vouloir des autorités.

La tendance cependant de forcer les établissements artisanaux ou manufacturiers à exercer leur industrie en dehors des grandes villes[160] ne cesse pas de se développer au cours du temps. Les premiers visés furent les métiers touchant aux animaux et à leurs sous-produits (mégisseries, tanneries, équarrissages, tueries, boyauderies, etc.), tant ils étaient déconsidérés du fait que les odeurs qui s'en dégageaient étaient souvent suspectées d'être sources de maladies mortifères. Ainsi, comme le rapporte J-P. Baud, l'Ancien Régime n'était pas resté inactif en matière d'hygiène publique, ni totalement démuni en matière de réglementation relative aux activités manufacturières insalubres[161].

De nouvelles attentes de la société, notamment sur le plan hygiéniste, et des changements urbains s'opérèrent à la fin de l'Ancien Régime, avec une mise en cause croissante des nuisances artisanales et industrielles. A cet égard le traité que l'on qualifierait de nos jours d'hygiène industrielle de Bernadino Ramazzini de 1700 (mais publié en français en 1777)[162] a connu un retentissement parmi les scientifiques et élites de l'époque. Il fut ainsi le premier à mettre en évidence les liens entre les coliques saturnines et le métier de peintre. Lavoisier, lui-même, s'était inquiété des risques sanitaires liés à de nombreuses activités industrielles : *« Tandis que l'on applaudit au succès des Arts, on oublie que presque toutes leurs opérations sont malsaines ou meurtrières. Dans toutes ces professions, la matière […] s'insinue dans le corps humain, y porte des particules vénéneuses ou incisives […] une poussière qui attaque les poumons. […] Quel triste résultat de l'industrie, nos bâtiments sont cimentés avec du sang »*[163].

Comme l'a mis en évidence Bruno Belhoste, l'on peut remonter le début de l'hygiène publique à Paris au cours des années 1770[164]. A cette époque, Paris était surpeuplé, le centre se densifiait toujours plus tandis que les faubourgs s'étendaient rapidement en absorbant de nombreuses communes, jusque-là d'essence uniquement rurale. Il en résultait de nombreuses souillures du sol par les déchets, de la pollution des eaux par les rejets de toutes sortes et de l'air par maintes exhalaisons incontrôlées. Ce fut le début des

---

[160] G. MASSARD-GUILBAUD, qui donne de nombreuses sources et matière à réflexion dans son *« Histoire de la pollution industrielle, France, 1789-1914 »* (Ed. EHESS, 2010), a montré qu'en France les mesures progressives qui furent prises en matière d'hygiène et de santé publiques ont avant tout concerné en premier lieu Paris puis les grandes villes, rarement les petites villes.

[161] J. P. BAUD, *« Le voisin protecteur de l'environnement », RJE,* n° 1, 1978, p. 23.

[162] B. RAMAZZINI, *« De morbis artificum diatriba »* (Modène, 1700), traduit en français sous le titre de *« Essai sur les maladies des artisans, traduit du latin, avec des notes et des additions par Monsieur de Fourcroy »*, Paris, Moutard, 1777. Cité par H. LA MESTA, *« Ramazzini précurseur de la médecine du travail »,* thèse, Médecine, Paris, 1936, n° 255.

[163] In C. DEMEULEANERE-DOUYERE (dir.), *« Lavoisier, urbaniste, ingénieur, hygiéniste, précurseur de l'ergonomie »,* 1995, p. 148.

[164] B. BELHOSTE, *« Paris savant. Parcours et rencontres au temps des Lumières »*, Armand Colin, 2011, p. 182.

enquêtes « sanitaires » et de l'intervention publique des savants : *« La fin de l'Ancien Régime vit la naissance d'une véritable politique de la ville à Paris (…) Des travaux de voirie visaient à améliorer la circulation et la salubrité. L'hygiène et la santé des populations suscitaient enquêtes, débats et mesures officielles. (…) Les savants furent mis très largement à contribution »*[165].

Dans le même temps, les Parisiens les plus aisés quittaient le centre de la Ville, alors insalubre et fortement densifié, pour aller rejoindre l'Ouest de la capitale, plus récent, plus aéré et éloigné des nombreuses sources d'insalubrité et d'incommodité. La répartition actuelle de la population parisienne en fonction des revenus doit d'ailleurs encore en bonne part à ce contexte. L'écrivain, journaliste et publiciste, très fécond, Louis-Sébastien Mercier retrace dans son célèbre *Tableau de Paris* l'atmosphère, dans tous les sens du terme, qui régnait à Paris dans les années 1780. Par le fait notamment de tous les petits métiers qui répandaient leurs effluves : *« Des rues étroites et mal percées, des maisons trop hautes et qui interrompent la libre circulation de l'air, des boucheries* [abattoirs]*, des poissonneries, des égouts, des cimetières, font que l'atmosphère se corrompt, se charge de particules impures, et que cet air renfermé devient pesant et se charge d'influence maligne »*[166].

Comme le souligne Vicq d'Azyr en 1780 « *les tueries et les fonderies* [de suif] *sont peut-être ce qu'il est le plus urgent de porter hors de leur enceinte »*[167]. Lavoisier rapporte de son côté, dans ses *Œuvres,* comment des scientifiques ou des médecins ont cherché – vainement- dès les années 1780 à faire éloigner les tueries du centre-ville ; ainsi en 1788, Breteuil alerte l'opinion publique dans *Le Journal de Paris* sur l'insalubrité de ces activités, puis ce sera le tour de Villedeuil qui propose à l'Académie des Sciences de prendre des initiatives en ce sens. Finalement, il faudra attendre l'Empire pour que cinq grands abattoirs soient construits aux portes de la capitale, en lieu et place des tueries du centre-ville[168]. Mais les effets de cette mesure furent de courte durée, compte tenu de l'extension croissante de la Ville.

Face à un certain renforcement du règlement et à la demande accrue de protection des populations, les industriels ont poursuivi leur propre logique. Ils sont avant tout des producteurs et les nuisances créées par leurs activités ne sont, pour eux, qu'un aléa fatal d'une production qu'il faut, pour la prospérité du royaume, poursuivre et développer sans frein. Comme le précise Thomas Le Roux[169], *« la dynamique économique s'affranchit progressivement des préventions à l'égard des nuisances, au nom de la raison d'Etat, d'impératifs de concurrence ou de nécessité urbaine ».*

---

[165] B. BELHOSTE, *ibid.,* p. 183.

[166] L. S. MERCIER, « *Tableau de Paris »,* Nouv. éd. corrigée et augmentée, Amsterdam, 1788, chap. 43.

[167] VICQ d'AZYR (note), in coll. Joly de Fleury, BN, ms 2542, fol. 186.

[168] A. L. LAVOISIER, « *Œuvres »*, éd J.B. Dumas et E. Grimaux, Paris, 1862-1876, t. 3, pp. 579-602.

[169] T. LE ROUX, *« Les nuisances artisanales et industrielles à Paris, 1770-1830 », Revue d'histoire du XIXe siècle*, thèses et HDR soutenues, 2009, mis en ligne le 10 février 2009.

Jusqu'en 1790, il existait bien des arrêts des Parlements ou des ordonnances des Intendants ayant le caractère de règlements généraux, mais aucune législation édictant des dispositions générales en matière de nuisances ou d'hygiène ou de salubrité publique n'avait encore vu le jour. Il convient de rappeler que sous l'Ancien Régime, les manufactures dangereuses ou insalubres étaient placées sous la juridiction des Parlements, qui cumulaient des attributions de police et des fonctions judiciaires. Selon les dispositions du décret du 14 décembre 1789, le pouvoir de faire appliquer les anciens règlements, y compris en matière de nuisances industrielles, revenait alors aux maires. La Révolution allait y remédier.

&2. La période révolutionnaire et consulaire : de la naissance du système libéral au premier rapport de l'Institut

Les premières ébauches de réglementation des activités artisanales et industrielles se retrouvent dans la période révolutionnaire. Initialement avait été promulguée la loi d'Allarde des 2 et 17 mars 1791 qui consacrait la liberté du commerce et de l'industrie. En vertu notamment de l'article 7, toute personne est *« libre de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon (…) mais chacun ne peut jouir de cette liberté que sous la condition de ne pas nuire à autrui »*[170]. Cette ambivalence entre la libre entreprise, surtout lorsqu'il s'agit d'établissements dangereux ou nuisants, et l'absence de nuisance portée aux tiers ne sera jamais démentie par la suite, quelle que soit la loi en vigueur. Ce fut ensuite la loi Le Chapelier du 14 juin 1791 qui interdit toute forme d'association, dont le préambule précise qu' *« il n'est permis à personne d'inspirer aux citoyens un intérêt intermédiaire, de les séparer de la chose publique par un esprit de coopération »*. Dans la foulée, les dispositions de l'Ancien Régime, jugées corporatistes bien que réglementant certaines nuisances, disparurent au cours du printemps 1791.

Devant la vivacité des plaintes qui en résultèrent aussitôt, compte tenu *« des abus résultant des établissements, dans certaines villes, des usines contraires à la salubrité et nuisibles à la sûreté des citoyens »*[171], l'Assemblée nationale décréta par une loi du 13 novembre 1791 *« à titre provisoire »* le maintien des anciens règlements de police pour les usines, ateliers et fabriques susceptibles de nuire à la sûreté et à la salubrité publiques. Toutefois, il n'existait pas à proprement parler de règlements mais des mesures de police locale. Ont également été maintenus les inspecteurs des Manufactures, dont les prérogatives avaient été élargies à la visite des établissements et usines par une instruction de l'administration du Commerce en mai 1789. Ils ont préfiguré

[170] L.A. MACAREL, *« Législation et jurisprudence des ateliers dangereux, insalubres et incommodes »,* Paul Renouard, Paris, 1828, p. iv.

[171] Archives de l'Assemblée Nationale *« Archives parlementaires de 1787 à 1860 », Recueil complet des débats législatifs et politiques des chambres françaises »*, 1ère série (1787 à 1799), t. XXXI, Paul Dupont, Paris : in G. MASSARD-GUILBAUD, op. cit, 2010, p. 24.

pendant plus d'un siècle les futurs inspecteurs du travail, puis les inspecteurs des installations classées.

Comme le rappellent P. Gousset et G. Magistry, *« le phénomène moderne de croissance industrielle, amorcée dès le XVIème siècle, a suivi une courbe en quelque sorte parabolique et pris une allure fortement ascendante à partir de la fin du XVIIe siècle »*[172]. Selon ces auteurs, l'année 1791 marque **la naissance du libéralisme économique** avec notamment la disparition du *« système corporatiste et réglementariste ».* M. Flamant fait le même constat dans son *Histoire du libéralisme*, lequel connaît un renouveau depuis une quarante d'année, après une longue période de reflux[173]. C'est d'ailleurs, cette même année, le 28 juillet 1791 qu'est adoptée la première loi relative aux mines qui rompt avec l'Ancien Régime, dans le sens où ce n'est plus le Roi qui dispose de la propriété des mines, mais des concessionnaires, héritiers ou donataires pourvus de permissions d'exploiter, et, souvent, de s'enrichir. La **Constitution du 3 septembre 1791** est foncièrement d'essence libérale, avec notamment l'institution du suffrage censitaire réservé aux plus riches[174] : c'est-à-dire à ceux qui étaient considérés comme les seuls à contribuer à la bonne marche de l'économie et de la société. Les évolutions régressives de la loi de 1976 sur les ICPE, notamment au travers de sa nomenclature, coïncideront parfaitement avec cette période de renouveau libéral (voir *infra)*.

Quelques années auparavant était parue *La Richesse des nations*[175]*,* qui a eu un retentissement considérable dès sa publication, en 1776, et a durablement influencé les politique économiques des Etats jusqu'à nos jours. Selon Alain Minc, cet ouvrage a profondément marqué son siècle, mais aussi notre époque : Adam Smith s'est fait le chantre de la productivité et du marché ; c'est l'individu, et non l'Etat, qui est le principal acteur de l'économie. Père fondateur de l'économie de marché, Smith était persuadé, et de nombreux acteurs économiques et politiques à sa suite, que, par le truchement de la fameuse main invisible, *« se préoccuper de ses intérêts est le meilleur moyen d'aider les autres »*[176]*.* La législation sur les établissements classés, et tout particulièrement son texte fondateur, le décret du 15 octobre 1810, reposeront en bonne part sur ce postulat : se soucier de l'intérêt des biens des propriétaires est une bonne façon pour améliorer la situation sanitaire de tous.

Si en France, la révolution industrielle se développe un demi-siècle après l'Angleterre, il serait cependant *« inexact de considérer que la fin du XVIIIe siècle n'a été marquée par*

---

[172] P. GOUSSET et G. MAGISTRY, *« Le droit des établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes »,* Paris, Dunod, 1968, p. 2.

[173] M. FLAMANT, *« Histoire du libéralisme »,* Que Sais-je ? n° 1797, PUF, 1992, p. 114-115. Voir également M. FOUCAULT sur l'art libéral de gouverner, tel qu'il se dessine au XVIIIe siècle in : *« Naissance de la biopolitique* (Cours au Collège de France 1978-79) », Hautes études, Gallimard et Seuil, 2004.

[174] Seuls les citoyens dont le total des impôts directs dépassait un seuil, appelé cens, pouvaient être électeurs.

[175] « La *Richesse des nations »*, ou plus exactement : « *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations* (« *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations »*), d'A. SMITH, Londres, 1776.

[176] A. MINC, *« Les prophètes du bonheur »*, Grasset, 2004, p. 51.

aucun progrès ; nous pouvons y déceler les prodromes de la concentration qui connaîtra son plein essor après le Premier Empire »[177].

Il n'est, dès lors, pas étonnant que sous le Directoire et le Consulat les pollutions atteignaient déjà un niveau devenu intolérable à Paris et dans les grandes villes. Les plaintes et manifestations d'humeur contre les incommodités et nuisances subies allaient croissant. Pour répondre en partie à ces plaintes, il est créé en 1802 le Conseil de salubrité à Paris. Puis, à la demande du ministre de l'Intérieur, la classe des sciences physiques et mathématiques de l'Institut[178] publie le 26 frimaire an XIII (le 17 décembre 1804) un rapport intitulé : *« Les manufactures exhalant une odeur désagréable peuvent-elles être nuisibles à la santé ? ».* Les rapporteurs, scientifiques mais aussi industriels ou très proches d'eux comme Jean-François Chaptal ou Guyton de Morveau, concluent…à la faible dangerosité des nuisances des arts les plus en vue, comme l'industrie chimique naissante, et militent en faveur de la sauvegarde de l'industrie[179]. Ils récusaient les pratiques de santé publique, considérées comme surannées, ou contre-productives, face à l'ère du progrès et de la modernité.

Le rapport de l'Institut de 1804, plus politique et économique que scientifique, insiste clairement sur l'importance de la libre entreprise : « *Tant que le sort de ces fabriques ne sera pas assuré, tant qu'une législation purement arbitraire aura le droit d'interrompre, de suspendre, de gêner le cours d'une fabrication, en un mot, tant qu'un simple magistrat de police tiendra dans ses mains la fortune ou la ruine d'un manufacturier, comment concevoir que ce dernier puisse porter l'imprudence jusqu'à se livrer à des entreprises de cette nature?* ». Et de poursuivre, en résumant parfaitement le contexte qui était ressenti par les industriels et leurs thuriféraires : *« Cet état d'incertitude, cette lutte continuelle entre le fabricant et ses voisins, cette indécision éternelle sur le sort d'un établissement paralysent, rétrécissent les efforts du manufacturier et éteignent peu à peu son courage et ses facultés »* (souligné par nous).

---

[177] J. IMBERT, *« Histoire économique des origines à 1789 »*, Paris, PUF, 1965, p. 403. Il est vrai, par contre, que la première usine au monde a été créée en Angleterre, en 1721, à Derby ; il s'agissait d'une manufacture de soie. Voir aussi : J.J. FRIBOULET, *« La naissance de l'économie moderne »,* coédition LGDJ et Schultess (Suisse), 2014.

[178] L'Institut de France a été créé par l'article 298 de la Constitution de l'an III qui reconstitua les académies supprimées en 1793. Il était formé à cette époque de deux classes : celle des sciences physiques et mathématiques, dont la chimie n'en constituait qu'une section, et celle de la littérature et des beaux-arts, après la suppression de la classe des sciences morales et politiques (par la loi du 23 janvier 1803). L'ordonnance royale du 21 mars 1816 le réorganisa en quatre classes et celle du 26 octobre 1832 (qui a restauré l'Académie des sciences morales et politiques) a établi l'Institut avec les cinq Académies que nous lui connaissons de nos jours.

[179] Cette position de l'Institut ou de la communauté scientifique française institutionnelle n'est pas sans rappeler celle qui fut la sienne un siècle plus tard en matière de l' « innocuité » de l'amiante, puis des dioxines, maintenant des PGM (plans génétiquement modifiés, appelés improprement « OGM »), des expositions aux antennes-relais, etc. L'affaire du *Mediator* en est une nouvelle et exemplaire démonstration.

Dès le début d'ailleurs, le rapport dresse un tableau de la situation qui annonce les conclusions auxquelles les auteurs aboutiront inéluctablement : les industriels y sont ainsi présentés comme faisant l'objet de *« préjugés, d'ignorance et de jalousie »*, soumis à une *« législation purement arbitraire »* et contraints d'exercer leur industrie *« loin des approvisionnements, de la main-d'œuvre et de la consommation »*[180]. Il est cité de nombreux métiers ou fabricants (de bleu de Prusse, d'acides, de sels d'ammoniac, etc.), obligés à rester à l'écart des villes à cause *« de magistrats ignorants, de concurrents jaloux ou de voisins inquiets ».*

Le rapport de 1804 préfigure les principes qui guideront le décret du 15 octobre 1810, à savoir qu'il est *« de première nécessité pour la prospérité des arts qu'on pose enfin des limites qui ne laissent plus rien à l'arbitraire du magistrat, qui tracent au manufacturier le cercle*[181] *dans lequel il peut exercer son industrie librement et sûrement et qui garantissent au propriétaire voisin qu'il n'y a danger ni pour sa santé ni pour les produits de son sol »*[182] (souligné par nous). Le voisin plaignant, voire contestataire, qui était précédemment cité est cette fois expressément identifié : il s'agit du seul voisin propriétaire, comme le reprendra le décret de 1810 dans son dispositif. Il est ainsi clairement souligné l'affrontement, récurrent mais croissant, entre deux libertés publiques, proclamées, l'une comme l'autre, par la Révolution : la liberté d'entreprise d'un côté, le droit de propriété de l'autre.

Selon ce rapport, il conviendrait de répartir les établissements concernés en **deux classes** en fonction du caractère incommode ou dangereux des (seules) émanations gazeuses *« que l'on peut regarder comme incommodes par leur odeur ou dangereuses par leurs effets »*. Si la lutte contre les mauvaises odeurs garde toute son importance, les effets sanitaires ne sont point oubliés pour autant. La répartition des activités et substances en deux classes repose sur des critères à la fois essentiellement olfactifs et subjectifs, au détriment d'activités traditionnelles considérées comme peu « nobles ».

Ainsi, la première classe regroupe essentiellement les activités qui ont trait aux animaux ou aux végétaux, ainsi qu'à leurs sous-produits, lesquels recueillent le plus d'appréciations négatives, tels *« le rouissage du lin et du chanvre, la boyauderie, les boucheries, les amidonneries, les tanneries, les brasseries, etc. ».* Les activités concernées méritent *« une attention toute particulière, parce que les émanations qui se dégagent par*

---

[180] *« Procès-verbaux des séances de l'Académie des Sciences, séance du 26 frimaire an XIII », vol. II, p 165.* Il convient de reconnaître que cet argument mérite cependant d'être examiné avec sérieux, tant les transports étaient difficiles et peu développés à cette époque, notamment pour le personnel obligé à se rendre sur les lieux de travail si ceux-ci se trouvaient éloignés de leur lieu d'habitation.

[181] Il s'agit probablement là de l'origine du rayon d'affichage d'enquête qui sera établi, jusqu'à nos jours, par le décret du 15 octobre 1810.

[182] In L. et A. MAGISTRY, *« Traité général sur l'application de la nouvelle législation des établissements classés »,* 1923, Paris, Association des Etablissements classés de France, p. 1-7. Ajoutons qu'auparavant l'instruction Chaptal du 18 messidor an IX protégeait les propriétés des pollutions des eaux en disposant, dans son § 8, que *« les maîtres de forge sont tenus … de disposer le lavage des minerais de manière que les habitants des communes n'aient pas lieu de se plaindre relativement à la qualité de l'eau dont eux ou leurs bestiaux font usage, non plus que les dépôts limoneux qui nuiraient à leur terres ou prairies ».*

la fermentation ou la putréfaction, sont réellement nuisibles à la santé, dans quelques cas et dans quelques circonstances particulières : par exemple, le rouissage qu'on pratique dans des eaux tranquilles ou dans des mares, infecte l'air et tue le poisson ; les maladies qu'il occasionne sont toutes connues et décrites ».

Malgré les critiques qu'on peut leur porter, il convient de souligner que, là encore, les auteurs faisaient preuve de nouveauté en établissant clairement le lien entre la pollution des eaux, la contamination des poissons et les maladies induites chez l'homme. Et ce, d'autant plus que l'altération des eaux ne commencera à être réellement prise en compte que sous l'empire de la loi du 19 décembre 1917.

La seconde classe inclut, quant à elle, toutes les activités au cours desquelles l'exploitant *« opérant par le moyen du feu, développe et dégage, en vapeur ou en gaz, divers principes qui sont plus ou moins désagréables à respirer, et sont réputés plus ou moins nuisibles à la santé ».* S'y retrouvent *« la distillation des acides, celle des vins, des matières animales, l'art du doreur sur métaux » et même « les préparations de plomb, de cuivre, de mercure, etc.».* Ces opérations relèvent d'activités nouvelles issues des récents progrès de la science et des technologies, tout particulièrement dans le domaine de la chimie. Elles trouvent ainsi grâce aux yeux des auteurs, du fait que *« ces arts, plus intéressants que les premiers et bien plus intimement liés à la prospérité de l'industrie nationale, sont plus souvent encore l'objet des réclamations portées à la décision des magistrats*[183] *; et sous ce rapport ils nous ont paru mériter une attention plus particulière ».*

Ils s'emportent même contre les plaintes des populations envers les exploitants et leurs activités, qu'ils rangent dans cette classe et qui concourent, selon eux, au bien public : « *Nous n'avons cru devoir nous occuper que des principales fabriques contre lesquelles de violentes réclamations se sont élevées en divers temps et en divers lieux. Il est aisé de voir, d'après ce qui précède, qu'il en est peu dont le voisinage soit nuisible à la santé. D'après cela, nous ne saurions trop inviter les magistrats chargés de la santé et de la sûreté publiques, à écarter les plaintes mal fondées qui, trop souvent, se dirigent contre les établissements, menacent chaque jour la fortune de l'honnête manufacturier, retardent les progrès de l'industrie, et compromettent le sort de l'art lui-même. Le magistrat doit être en garde contre les démarches d'un voisin inquiet ou jaloux ; il doit distinguer avec soin ce qui n'est qu'incommode ou désagréable, d'avec ce qui est nuisible ou dangereux ».*

A l'inverse, les activités du ressort de la première classe ne méritent nullement ces lettres de noblesse et il convenait en conséquence de les réglementer plus sévèrement : *« Nous*

---

[183] Il est intéressant de relever qu'en 1923, plus d'un siècle plus tard, les propos de scientifiques restaient les mêmes, tels ceux de L. LINDET, membre de l'Institut, dans sa préface à l'ouvrage de MAGISTRY quand il mentionne *« la population qui proteste, quelquefois avec raison, et les industriels dont la prospérité est intimement liée à celle de la Nation ».* Dans la même préface, les protestations du public sont rapportées soit à *« une inquiétude exagérée »,* soit à *« des concurrents jaloux qui savent, en échange d'apéritifs gracieusement offerts, extorquer à des consciences indécises les protestations les plus convaincues ».* Ces termes ne sont pas sans rappeler, également, le jugement des auteurs du rapport de 1804. Voir préface in : L. et A. MAGISTRY, *« Traité général sur l'application de la nouvelle législation des établissements classés »,* 1923, Paris, Association des Etablissements classés de France.

ne pouvons pas en dire autant du rouissage du chanvre, des boyauderies, des voiries et généralement de tous les établissements où l'on soumet une grande quantité de matières animales ou végétales à une putréfaction humide ; dans tous ces cas, outre l'odeur très désagréable qui s'exhale, il se dégage encore des miasmes qui sont plus ou moins malfaisants ».

Les auteurs du rapport tirent logiquement les enseignements de leur appréciation *a priori,* en distinguant fortement ces deux types d'activités en deux classes. L'une vise les activités relatives au traitement des animaux et végétaux et à leurs sous-produits dont la putréfaction était considérée comme nuisible pour la santé, du seul fait des odeurs, et qu'il convenait donc d'éloigner du voisinage. Certains établissements mettant en œuvre des produits animaux ou végétaux (comme les tanneries ou les amidonneries) pourraient certes continuer à fonctionner dans les villes et au contact de la population, mais avec une autorisation préalable. L'autre classe concerne les activités plus « nobles » issues des dernières découvertes scientifiques, comme l'industrie de la chimie qu'on devait réglementer pour prévenir leur danger, voire en les subordonnant à une autorisation préalable, mais non pas procéder à leur éloignement : *« Il résulte donc de notre rapport,*

1° Que les établissements de boyauderie, de voirie, de rouissage, et généralement tous ceux dans lesquels on amoncelle et fait pourrir ou putréfier en grandes masses des matières animales ou végétales, forment un voisinage nuisible à la santé, et qu'on doit les porter hors de l'enceinte des villes et de toute habitation.

2° Que les fabriques dans lesquelles on développe des odeurs désagréables par le moyen du feu, comme dans la fabrication des acides, du bleu de Prusse, du sel ammoniac, ne forment un voisinage dangereux que par défaut de précaution, et que les soins de l'administration doivent se borner à une surveillance active et éclairée, pour faire perfectionner les procédés dans la fabrication et la conduite du feu, et pour y maintenir une propreté convenable.

3° Qu'il serait digne d'une bonne et sage administration de faire des règlements qui prohibassent pour l'avenir, dans l'enceinte des villes et près des habitations, l'établissement de toute fabrique dont le voisinage est essentiellement incommode ou dangereux, sans une autorisation préalable. On peut comprendre dans cette classe les poudreries, les tanneries, les amidonneries, les fonderies de métal et de suif, les amas de chiffons, les fabriques de bleu de Prusse, de vernis, de colle-forte, de l'ammoniac, les poteries, etc. ».

Ce rapport doit beaucoup à Chaptal. Outre le fait qu'il dirigeait la fabrique de poudre de guerre de Grenelle au moment de l'explosion qui survint en 1794 et qui fit plus de mille morts, sans avoir été inquiété pour autant (voir *infra)*, il a activement concouru, avec Berthollet, Laplace et Monge à la création de l'École des Arts et Métiers. Il est même nommé ministre de l'Intérieur par Bonaparte le 21 janvier 1801, et s'il démissionne de son poste en décembre 1804, lorsque Bonaparte se fait proclamer empereur, pour se consacrer à ses travaux scientifiques, Chaptal reste bien en cour et très influent. Il fut

d'ailleurs un des fondateurs de la Société d'encouragement pour l'industrie nationale[184], et son premier président jusqu'à sa mort en 1832.

Si de nombreuses critiques ont porté sur ce rapport, il faut cependant noter que, malgré toute sa partialité, propre aux conflits d'intérêts et à la dépendance culturelle de ses auteurs, ces derniers ont jeté les bases de toute une législation qui a perduré dans ses principes jusqu'à nos jours. Ainsi, le rapport conclut à l'éloignement des activités les plus nuisantes en préconisant *« des règlements qui prohibassent pour l'avenir dans l'enceinte des villes et près des habitations toute fabrique dont le voisinage est essentiellement incommode ou dangereux sans une autorisation préalable ».* Malgré leur culture libérale affirmée, les auteurs du rapport ont d'une part conforté les qualificatifs d'« incommodes » et « dangereux », d'autre part proposé **l'éloignement de certains activités** et, enfin, introduit le principe d'une **autorisation préalable,** toutes notions qui vont fonder l'architecture de toute la législation à venir sur les établissements classés.

De plus, les auteurs du rapport incluaient dans le terme dangereux non seulement les risques sanitaires (au travers de d'insalubrité), mais aussi les risques industriels, notamment d'explosion comme pour les poudreries. Ils ont ainsi défini des règles élémentaires qu'il convenait de légiférer pour assurer la coexistence à la fois de l'industrie et de la vie urbaine, en privilégiant la concentration des nuisances en quelques points « noirs ». Le mouvement de déplacement des sources de nuisances en direction de la périphérie urbaine était alors relancé, et a encore constitué un des facteurs-clés de la politique industrielle et urbaine, qui n'a pas cessé, avec des succès inégaux.[185]

Après le rapport de l'Institut paru en 1804, plusieurs textes majeurs vont se succéder au cours du même siècle en allant dans le sens croissant de l'éloignement des nuisances, puis des risques industriels, avec comme objectif la protection des biens matériels (industriels d'une part, de la propriété foncière ou immobilière de l'autre).

C'est dans ce contexte qu'est pris le premier texte fondateur, qui allie protection de l'industrie, et une certaine protection des intérêts de tiers. A savoir, l'ordonnance du préfet de police de Paris du 12 février 1806 concernant *« les ateliers, manufactures ou laboratoires »*, qui reste de nos jours encore trop méconnu malgré les dispositions avant-gardistes pour l'époque, en faveur de ce qu'on appellerait maintenant le développement durable.

---

[184] Cette société œuvra efficacement pour la promotion et l'innovation industrielles. Elle lança ainsi un concours, en 1824, pour substituer au lapis-lazuli, très coûteux, un bleu outremer artificiel. L'industriel Jean-Baptiste GUIMET en découvrit la formule en 1826. Le bleu Guimet, pigment à base d'aluminosilicate de sodium, est toujours utilisé de nos jours. Il fit la fortune de son inventeur, qui développa une industrie chimique prospère (à l'origine notamment de Péchiney). Cela permit à son fils Emile, qui reprit les affaires de son père, de jouer un rôle aussi important dans notre histoire culturelle et muséale : exposition *« Les trésors d'Emile Guimet »*, Musée des Confluences, Lyon, 20 décembre 2014 - 26 Juillet 2015.

[185] La désindustrialisation des villes, dont les conceptions fonctionnalistes du siècle dernier (comme celles de Le Corbusier) n'ont fait qu'accentuer, présente aussi de notables inconvénients notamment en termes d'étalement urbain et d'accroissement considérable des déplacements.

&3. L'ordonnance du préfet de police de Paris de 1806 : les prémices du décret de 1810

Le préfet de police de Paris avait créé, dès le 18 messidor an XI (7 juillet 1802), le premier conseil de salubrité institué en France, pour le ressort de la capitale. Ce conseil, composé peu à peu d'experts reconnus pour leurs compétences, avait notamment pour mission de contrôler le fonctionnement des établissements industriels, d'imposer des prescriptions en cas d'insalubrité ou de dangerosité manifestes et d'instruire les plaintes[186]. Grâce à cette institution, les plaintes bénéficiaient d'un cadre à la fois pour s'exprimer et pour être traitées. Elles ont servi à leur tour pour dresser la liste des établissements à réglementer dans l'ordonnance de 1806.

L'ordonnance du Préfet de police de Paris du 12 février 1806, concernant *« les ateliers, manufactures ou laboratoires »* procède de la première réglementation structurée régissant ces établissements, c'est-à-dire les principales activités industrielles ou artisanales de l'époque. Il prend sa source dans la politique croissante des autorités, principalement depuis la Révolution, en vue de promouvoir les manufactures tout en veillant à leur bon fonctionnement et à la maîtrise de leurs nuisances, quitte à faire déplacer certains établissements hors de la capitale.

Fort des arrêts, édits et ordonnances en vigueur, et s'appuyant notamment sur l'arrêté du Gouvernement du 12 messidor an VIII (1er juillet 1800), le préfet de police Dubois prit ainsi l'ordonnance du 12 février 1806. L'article 23 dudit arrêté du Gouvernement édicte en effet que le préfet de police est chargé de la salubrité de la ville *« en surveillant les échaudoirs, fondoirs, salles de dissection, en empêchant d'établir dans l'intérieur de Paris des ateliers, manufactures, laboratoires, qui doivent être hors de l'enceinte des villes selon les lois et règlements »*[187]. L'objectif était bien déjà de veiller à l'éloignement de certaines de ces activités pour des raisons de salubrité publique. Par contre, si les ateliers et manufactures resteront visés en tant que tels dans les textes ultérieurs, il ne sera plus question des laboratoires par la suite.

Il faut entendre par laboratoire tout local pourvu d'équipements ou d'installations nécessaires à des préparations, ou à des travaux manuels ou artisanaux, et non pas, bien

[186] Certaines villes imitèrent ensuite Paris en créant leur conseil de salubrité, comme Nantes en 1817, Lyon en 1822, Marseille en 1825, Lille en 1828, Rouen en 1831, etc., mais cela resta limité aux grandes villes. Il fallut attendre l'institution obligatoire de tels conseils par la IIe République, pour que les villes moyennes et petites en fussent progressivement dotées.

[187] Il est intéressant de relever que des trois activités expressément mentionnées, les échaudoirs, fondoirs, et les salles de dissection, seules les premières se retrouvent dans la nomenclature de 1810 dans la première classe (les deux autres ressortissent à la deuxième). Si cette sélection se comprend pour des salles de dissection, qui travaillant à froid, génèrent des odeurs moins fortes et plus localisées que les échaudoirs, la faveur accordée aux fondoirs le doit essentiellement à la force politique de leurs représentants, malgré les fumées délétères en cause.

sûr, tout lieu de recherche, d'essais ou d'expérimentations comme nous l'entendons plus couramment de nos jours. A cette époque, il existait ainsi de nombreux laboratoires (pharmaciens, pâtissiers, boulangers, teinturiers, etc.) comme en rendent compte certains écrits fameux : *« Il entrait dans les laboratoires où se préparent les délices de la table »* ou bien : « *Un laboratoire de teinturier lâchait à gros bouillons ce ruisseau d'un rose tendre coulant sous le porche »*[188]*.* La dernière description est, par ailleurs, une parfaite illustration de la situation qui préexistait dans ces laboratoires et, plus largement, dans l'ensemble des établissements artisanaux. Le terme, dans son acception traditionnelle, n'a pas pour autant disparu puisqu'il est encore usité pour certaines activités artisanales et se retrouve comme tel dans de nombreux règlements sanitaires départementaux[189].

L'ordonnance de 1806 soumet à une autorisation préalable l'ouverture de tous les nouveaux ateliers ou manufactures désirant s'établir dans la ville de Paris et susceptibles de*« compromettre la salubrité ou occasionner un incendie »,* après présentation des plans et enquête *commodo* et *incommodo.* Devant l'émergence à Paris de grandes manufactures modernes comme les fabriques de produits chimiques, le préfet de police avait ainsi jugé utile d'encadrer ces établissements, y compris les laboratoires, et de délivrer des autorisations préalables subordonnant l'exploitation de ces installations dangereuses ou insalubres à des considérations qui seraient aujourd'hui qualifiées d'environnementales. Par son ordonnance du 18 février 1806, le préfet de police a pris un acte réglementaire fondateur visant, dans son principe, à concilier protection des tiers, sauvegarde de l'activité économique et protection sociale, préfigurant ainsi les approches actuelles du développement durable. Les plaintes de la population sont d'ailleurs non seulement mentionnées mais elles sont également prises en compte :

« Considérant qu'il s'établit journellement dans la ville de Paris des ateliers, manufactures ou laboratoires qui, par la nature des matières qu'on y travaille, soit par l'usage du feu qu'on y fait, soit enfin par le défaut de précautions suffisantes, peuvent compromettre la salubrité et occasionner des incendies ;

Considérant que ces sortes d'établissements excitent des plaintes qui obligent l'autorité d'en prononcer la suppression ou d'en suspendre l'activité, et qu'il en résulte souvent que les frais considérables auxquels ils ont donné lieu, deviennent en pure perte pour les propriétaires ;

Il est défendu d'établir, dans la Ville de Paris, aucun atelier, manufacture ou laboratoire qui pourraient compromettre la salubrité ou occasionner un incendie, sans avoir préalablement fait, à la préfecture de police, la déclaration de la nature des matières

---

[188] Respectivement J.A. BRILLAT-SAVARIN, « la *Physiologie du goût »,* Gabriel de Gonet éditeur, Paris, 1825, p. 264 et E. ZOLA, « *l'Assommoir »,* 1877.

[189] Il en est ainsi, par exemple, du règlement sanitaire départemental de l'Isère, dont l'article 130 vise expressément les *« ateliers et laboratoires de préparation des aliments »*.

qu'on se proposera d'y préparer et des travaux qui devront y être exécutés. Il sera déposé en même temps un plan figuré des lieux et des constructions projetées.

Aussitôt après cette déclaration, il sera procédé par des gens de l'art, assistés d'un commissaire de police, à la visite des lieux, à l'effet de s'assurer si l'établissement projeté ne peut point nuire à la salubrité ni faire craindre un incendie. Il en sera dressé procès-verbal d'enquête de commodo et incommodo, pour être statué ce qu'il appartiendra ».

Ce texte est d'une notable modernité par tous les intérêts qu'il entend protéger (contre les nuisances, en faveur de l'industrie et de la vie sociale), ainsi que par l'approche relative au risque (d'incendie) qui ne se retrouvera d'ailleurs pas aussi explicitement pris en compte dans le décret impérial du 15 octobre 1810. De même, l'ordonnance ne se fonde pas sur les seuls intérêts ou plaintes des voisins propriétaires, contrairement à ce décret. Il est même à ce jour le seul texte réglementaire à avoir instauré en la matière une visite des lieux préalable à toute délivrance de permis, ce qu'aucune réglementation, même actuelle, n'a encore établi. Paris et les trois départements de la petite couronne conserveront d'ailleurs une spécificité d'organisation et de contrôle ; ainsi, le 14 décembre 1863 il est officiellement créé par le préfet de police un service spécialisé chargé de la surveillance des établissements classés. Il faudra attendre la loi du 19 décembre 1917 pour qu'une telle mesure soit étendue à l'échelle nationale.

Cette structure francilienne, unique en France, demeurera même jusqu'en 2010. Le STIIIC, service technique interdépartemental d'inspection des installations classées, qui était rattaché à la direction des transports et de la protection du public au sein de la préfecture de police de Paris, et qui assurait cette inspection en petite couronne de la région parisienne (Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne)[190], a en effet été intégré, par décret n° 2010-687 du 24 juin 2010, dans une très vaste direction régionale en Ile-de-France.[191]

La réglementation initiée par le préfet de police de Paris a été d'une certaine efficacité et, surtout, d'une grande portée du fait qu'elle a servi d'exemple à l'Institut pour son rapport de 1809[192] et qu'elle sera reprise au niveau national par le décret du 15 octobre 1810. Ce dernier en a toutefois limité l'application, d'une part aux seules activités nouvelles et visées par une nomenclature, d'autre part à celles qui répandaient des odeurs insalubres ou incommodes : les risques (d'incendie notamment) ne seront plus expressément pris en compte (voir *infra)*. Cette évolution s'explique par le fait que l'objet même du décret de

[190] En dehors de l'inspection des carrières, qui étaient du ressort de la DRIRE Ile-de-France, et des élevages et des installations de traitement de matières animales, qui étaient contrôlés par les directions départementales des services vétérinaires.

[191] La direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE) qui a regroupé, outre ce service, la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), la direction régionale de l'environnement (DIREN), et le Service de Navigation de la Seine (SNS).

[192] Ce dernier a explicitement établi l'efficacité des dispositions édictées par l'ordonnance du préfet de police de Paris, sur le plan de la réduction des nuisances dans la ville (voir *infra).*

1810, contrairement à l'ordonnance du préfet de police de 1806, était davantage centré sur la protection de l'industrie et en faveur du libéralisme économique[193].

&4. Le rapport de l'institut de 1809 : l'idée d'une nomenclature

A la suite du rapport de l'Institut de 1804 et de l'ordonnance du préfet de Paris du 18 février 1806, un nouveau rapport est demandé à l'Institut en 1809. En effet, face aux plaintes persistantes, et eu égard aux imperfections contenues dans le premier rapport, le nouveau ministre de l'Intérieur Montalivet saisit une nouvelle fois l'Institut en soulignant que les activités en cause donnent trop souvent *« naissance à des vapeurs d'une odeur désagréable qui, en se répandant (…) finissent par incommoder ceux qui les respirent (…). S'il est juste que chacun puisse librement exploiter son industrie, le Gouvernement ne saurait, d'autre côté, voir avec indifférence que, pour l'avantage d'un individu, tout un quartier respire un air infecté, ou qu'un particulier éprouve des dommages dans sa propriété. En admettant que la plupart des manufacturiers dont on se plaint n'occasionnent pas d'exhalaisons contraires à la salubrité publique, on ne niera pas non plus que ces exhalaisons peuvent être quelque fois désagréables et que, par cela même, elles ne portent un préjudice réel aux propriétaires des maisons voisines, ou en les forçant, s'ils les louent, à baisser les prix de leurs baux »*[194] (souligné par nous).

Le décret du 15 octobre 1810 se trouve en creux dans cette intervention du ministre : les émissions émanant de l'industrie étaient alors officiellement limitées aux odeurs, à leur caractère avant tout désagréable ou incommodant, mais rarement délétère, avec pour seule conséquence les dommages apportés aux biens des seuls propriétaires. Le ministre va toutefois plus loin en donnant la prééminence de l'intérêt général (le décret reprendra explicitement ce terme) sur l'intérêt individuel.

De plus, pour la première fois le ministre énonce même qu'il serait *« convenable d'arrêter, en pratique, que les établissements qui répandent une odeur forte et gênant la respiration, ne soient dorénavant formés que dans les localités isolées ».* Il ne s'agissait plus là d'éloigner les activités malodorantes mais de les maintenir dans des secteurs isolés, l'ancêtre en quelque sorte des zones d'activités ou des zones industrielles. Plus d'un siècle plus tard, cette idée deviendra une réalité législative par la loi Morizet de 1932 (voir *infra)*.

[193] D'une façon générale, les différentes ordonnances ou circulaires des préfets de police de la première moitié du XIXe siècle se sont montrées largement plus complètes et plus sévères en ce domaine.

[194] Lettre du ministre Montalivet (extrait) *« Comptes rendus de l'Académie des sciences »*, séance du 30 octobre 1809, p. 269.

Le second rapport de la section chimie est approuvé par la classe entière des sciences physiques et mathématiques de l'Institut, en date du 30 octobre 1809. Il modifie sensiblement l'analyse du précédent (bien que les rapporteurs soient les mêmes, auxquels s'est adjoint Fourcroy), en s'alignant sur les préoccupations-instructions du ministre au sujet desquelles le rapport mentionne qu' « *il est difficile de nier l'évidence de principes aussi incontestables ».* Il témoigne donc qu'il est *« de notoriété publique que presque toutes les propriétés voisines de ces fabriques ont été tellement endommagées qu'il a fallu souvent les abandonner : on cite même autre chose, des récoltes entières, dans l'étendue à peu près d'un quart de lieue, qui ont été entièrement détruites »*.

Même si le rapport rappelle sa position en faveur de l'amélioration sensible de la situation grâce aux progrès technologiques et aux nouveaux procédés moins nuisants, il évoque plus distinctement l'intérêt d'un éloignement de certaines industries : *« Il serait peut-être plus prudent que (…) les grandes fabriques d'acides fussent placées à l'extrémité des villes dans les quartiers peu peuplés et qu'elles fussent disposées de manière que, dans le cas où quelques gaz viendraient à s'échapper (sic)*, *ils puissent être entraînés sur le champ par les courants d'air »*. Si le décret du 15 octobre 1810, qui en est résulté, a ainsi fondé toute sa nomenclature sur l'éloignement des activités et établissements visés, en fonction du caractère insalubre ou incommode de leurs émanations olfactives, il n'a pas pour autant retenu de distinction entre petites ou grandes fabriques du fait qu'il n'introduit pas de seuil. La distinction qui sera faite reposera à l'origine sur la nature (et non pas sur la taille) de l'activité. Il s'agit là d'une différence fondamentale avec la législation de 1917 et, plus encore, avec celle de 1976 (voir *infra).*

L'Institut définit trois classes (et non plus deux) en fonction des nuisances et des risques générés par certaines, en jetant cette fois les **bases d'une nomenclature** reposant d'une part sur les mauvaises odeurs, d'autre part sur les risques pour la population. Les activités qui y concourent fortement doivent être résolument éloignées des habitations. Le rapport, qui privilégie à nouveau l'industrie chimique naissante, considère qu'il en va ainsi des activités de traitement des produits animaux, accusées d'être à l'origine de fermentations putrides : « *Tous ces établissements et beaucoup d'autres de cette espèce, considérés sous le rapport de la salubrité ne peuvent et ne doivent pas, à cause de la mauvaise odeur qu'ils répandent, être placés près des habitations. En vain essaie-t-on de prouver par de simples raisonnements l'innocuité des gaz qui proviennent de ces fabriques ; jamais on ne parviendra à persuader qu'on peut les respirer impunément et que l'air qui les contient n'est pas aussi insalubre qu'on le croit ».*

Les risques industriels ne sont point oubliés pour autant, et les rapporteurs ajoutent que *« par d'autres raisons non moins essentielles, on a dû placer dans la première classe des fabriques qu'il convient d'éloigner, celles qui peuvent compromettre la sûreté publique. Tels sont, entre autres, les ateliers d'artificiers et les poudrières, qui, malgré toutes les précautions que prennent ceux qui les dirigent, sont susceptibles d'une foule d'inconvénients, dont malheureusement on n'a que trop d'exemples ».* Les auteurs rappellent également qu'en préconisant l'éloignement de telles fabriques, ils restent dans la continuité d'anciennes ordonnances de police, toujours en vigueur mais qui restent

diversement appliquées. Selon eux, cette mesure s'impose d'autant plus que nombre de ces établissements se trouvent maintenant implantés dans des quartiers et faubourgs qui se sont peuplés depuis lors. Cette approche des risques industriels va se retrouver, en partie, dans la nomenclature du décret du 15 octobre 1810, même si elle n'y apparaît qu'implicitement et va être entièrement masquée, tant par l'intitulé du décret que par son dispositif[195].

Les préconisations visent toujours à préserver les seuls propriétaires voisins. Dans ces conditions, une permission administrative préalable, peu restrictive pour l'exploitant et rassurante pour le propriétaire voisin, ne pouvait que représenter pour le secteur industriel et économique une garantie de pérennité et de développement[196].

Les grands oubliés demeurent les riverains non propriétaires (fort nombreux à l'époque), mais aussi les salariés des entreprises concernés et bien sûr ce qui serait qualifié aujourd'hui d'environnement. A l'égard des travailleurs, les conclusions qu'en tire l'Institut à cette époque se résument dans l'appréciation suivante : *« Il y a toujours des gaz qui se séparent et qui sans doute incommoderaient les voisins, si leur quantité n'était pas aussi peu considérable que rarement ils dépassent l'intérieur des ateliers. Aussi les ouvriers qui y travaillent seraient-ils les seuls fondés à s'en plaindre, si l'habitude de les respirer ne les rendait pas, pour ainsi dire, insensibles à leur action »* (souligné par nous). Ainsi, selon l'Institut, les gaz qui émanent des fabriques peuvent être insalubres pour le voisin propriétaire mais non pas pour les ouvriers : le fait de respirer en permanence ces gaz constituerait un puissant antidote à leurs effets délétères !

Les rapporteurs se sont également interrogés sur la distance qu'il conviendrait d'assigner aux établissements, auxquels l'éloignement serait imposé. Après avoir déclaré leur fort embarras pour y répondre, ils sont venus à la conclusion, fort logique, qu'il n'était pas possible de la prédéterminer sans s'en référer aux conditions d'exploitation et aux circonstances locales : ils ont donc renvoyé cette tâche aux prescriptions à fixer lors de l'autorisation.

Mais ils sont allés beaucoup plus loin dans leur recommandation avec une audace, qu'il convient de relever, car jamais une telle initiative n'a été reprise par la suite. En effet, en sus des moyens de police propres à encadrer et à contrôler les établissements concernés, selon le rapport de 1809 il conviendrait *« encore d'ajouter la précaution d'exiger de tout fabricant qui voudra s'établir une déclaration de l'endroit où il a intention de se placer,*

---

[195] Par contre, contrairement à ce qu'exposaient les rapporteurs, les poudrières (lieux de stockage des poudres et explosifs), tout comme les poudreries (fabriques des poudres et explosifs), n'ont pas été intégrées dans la nomenclature de 1810. Elles n'avaient finalement, il est vrai, pas été reprises dans les propositions de nomenclature faites par l'Institut.

[196] P. LASCOUMES, *« De l'atteinte à la prévention des risques industriels »,* in C. DOURLENS et al. (dir.), *« Conquête de la sécurité, gestion des risques »,* L'Harmattan, 1991, p. 65-86. Voir également : G. MONDELLO, *« Logique environnementale, logique économique : Etude par le contentieux des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) »*, thèse, Droit, Nice Sophia-Antipolis, 2009, p. 359.

ainsi que du genre d'opérations qu'il se propose de suivre, et de ne lui accorder la permission de commencer ses travaux qu'après l'avoir prévenu que, dans le cas où il surviendrait, des plaintes contre lui, plaintes qui seraient constatées par des personnes en attendant de juger si elles sont légitimes, il lui serait enjoint de fermer sa fabrique, et de la porter ailleurs. On serait bien sûr alors que le fabricant, qui ne voudrait pas courir le risque de perdre les dépenses qu'il aurait faites, ne manquerait pas de choisir un emplacement où il serait à l'abri de tout reproche » (souligné par nous).

Cette avancée procédurale, proprement spectaculaire dans le contexte de l'époque, tranche non seulement avec le rapport de 1804, mais aussi avec le reste du rapport de 1809. Sans le mentionner, c'est à la fois le principe de prévention et celui de la dissuasion par la coercition qui sont ainsi mis en avant. Ils se fondent, pour ce faire, sur les résultats obtenus en quelques années par l'ordonnance du préfet de police de Paris, en ajoutant : *« Il suffit de savoir que, depuis trois ans environ* [depuis l'ordonnance du Préfet de police de 1806]*, aucune fabrique ne peut s'établir, soit dans Paris, soit aux environs, sans une permission spéciale, laquelle n'est accordée que lorsque des personnes nommées à cet effet se sont transportées sur les lieux et ont constaté si les fours, les fourneaux, les cheminées, et généralement, tous les bâtiments, sont construits de manière à ne donner aucune inquiétude sous le rapport de l'incendie, et si les opérations que le fabricant se propose d'exécuter ne sont pas de nature à nuire aux propriétaires voisins. C'est avec de semblables mesures, qu'on est parvenu à éloigner plusieurs fabriques qui, si elles eussent été placées où on voulait les établir, n'auraient pas manqué de donner lieu à des plaintes bien fondées, et auxquelles, par conséquent, il aurait été impossible de ne pas faire droit sans commettre une injustice »*[197].

C'est dire combien le rapport de 1809 s'est montré à la fois plus sensible aux risques et aux nuisances à l'égard des propriétaires riverains et plus exigeant en matière de réglementation, que le rapport de 1804, allant même, par moments, au-delà du sens souhaité par le Gouvernement. Lui emboîtant le pas, le rapport du ministre de l'Intérieur, en date du 9 octobre 1810, fait état de plaintes contre *« les établissements dans lesquels on fond du suif, on tanne les cuirs, et l'on fabrique la colle forte, le bleu de Prusse, le vitriol, le sel de Saturne, le sel ammoniac, l'amidon, la chaux, la soude, les acides minéraux, etc. », mais aussi contre « les manufactures de soude »* dont les émanations *« anéantissent les végétaux qui se trouvent dans le voisinage et oxydent en très peu de temps le fer».*

Ainsi, de 1790 à 1810, les industries chimiques se développèrent fortement, consécutivement à la fois à l'évolution des sciences et des technologies, à la guerre, puis au blocus continental. Si le blocus continental avait, en effet, été conçu comme une arme de guerre contre l'Angleterre, il s'est mué rapidement en un outil économique qui permit à la France de maintenir pendant ces périodes troublées une certaine croissance économique. Le pays mit ainsi à profit ses nombreuses conquêtes qui lui ouvrirent un marché considérable en Europe. De nombreuses industries en bénéficièrent, comme le

[197] ST. CH. CLAIRAULT, *op. cit*., p 31.

secteur de la chimie, mais aussi le secteur textile qui connut une forte évolution avec l'apparition à cette époque des progrès techniques dans les filatures.

En retour, le blocus exercé par l'Angleterre ruina la façade maritime de la France et de nombreuses villes portuaires comme Bordeaux, ainsi qu'une bonne partie de l'industrie dans l'arrière-pays qui œuvrait pour le commerce maritime. Alors que les côtes étaient les plus industrialisées au XVIIIe siècle, l'industrie se déplaça vers l'est et le nord, et notamment à Paris, pour donner naissance aux grands centres industriels de la France du XIXe et du XXe siècle.

« C'est moi qui ai créé l'industrie française », dira Napoléon en 1812 à Caulaincourt. Il est vrai que les législations napoléoniennes ont largement favorisé la liberté d'entreprise et la transformation d'un capitalisme foncier en un capitalisme industriel[198]. Mais cette transformation progressive ne pouvait pas se faire, surtout dans les grandes villes industrielles, sans une certaine confrontation entre ces deux grands pans du capitalisme : d'un côté le capitalisme industriel, qui a crû sans limite, de l'autre le capitalisme d'affaires, tout aussi florissant, préoccupé par ses biens tant fonciers qu'immobiliers.

Si ces préoccupations vont se retrouver dans le décret du 15 octobre 1810, ce dernier s'est inscrit dans une longue série de rapports et d'études et doit beaucoup à l'ordonnance du préfet de Paris du 12 février 1806. Il a fallu attendre l'explosion en 1794 de la poudrerie de Grenelle à Paris pour qu'émergeât (seize ans plus tard) une volonté politique d'encadrer plus strictement les activités nuisantes, même si, paradoxalement, les activités à risques, qui commençaient à être prises en compte dans la nomenclature naissante, restaient encore peu réglementées.

Cette période d'enrichissement, d'embourgeoisement sans frein d'une partie croissante de la société est parfaitement illustrée dans la *Comédie humaine* dans laquelle l'argent est le sujet central de l'œuvre. Le critique littéraire Ramon Fernandez a ainsi excellemment traduit cette période de transition critique : *« La Comédie humaine traduit la transition explosive, pour ainsi dire, d'une époque de haute tension à une époque de tension basse ou nulle. Le potentiel où puise La Comédie humaine et qui lui donne son élan, c'est l'énergie accumulée par la Révolution et par l'Empire, accumulée de façon telle que son poids de compression était tout proche de son point d'explosion. La compression de la Terreur, la compression des guerres impériales refoulaient les forces économiques et les forces spirituelles. Balzac, en traits de feu, a dessiné la courbe explosive des forces libérées qui, n'ayant pas trouvé leur équilibre dans un système approprié, allèrent à fond de course »*[199].

L'origine du décret de 1810 s'inscrit bien dans ce contexte de « haute tension », tenue en compression depuis plusieurs décennies et à laquelle il fallait répondre afin de libérer les forces industrielles, tout en tentant de contenir la contestation des nouveaux possédants.

---

[198] Voir, pour de nombreuses précisions : JP. BERTAUD, *« Le consulat et le premier Empire »,* Ed. Armand Colin. 1989.

[199] In D. FERNANDEZ, *« Ramon »,* Grasset, éd. Le Livre de poche, 2010, p. 692 et 693.

Section II. Le décret impérial du 15 octobre 1810 : l'autorisation préalable, la première nomenclature et le primat de l'État

&1. L'autorisation préalable et la protection des biens

Le décret impérial du 15 octobre 1810 **soumet à permission de l'autorité administrative, pour la première fois sur le plan national**, tous *« les manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode »*[200] (Bulletin des lois, 1810, t. XLV, n°323, 397). Rappelons que le ministre de l'Intérieur avait donné l'orientation en ce sens, auprès des membres de l'Institut pour leur rapport de 1809, selon laquelle *« s'il est juste que chacun soit libre d'exploiter son industrie (...) la sollicitude du Gouvernement embrassant toutes les classes de la société, il est de sa justice que les intérêts de ces propriétaires ne soient pas plus perdus de vue que ceux des manufacturiers »* (souligné par nous). Le parti retenu était clairement de concilier les intérêts des possédants (industriels et propriétaires).

A ce titre, le décret du 15 octobre 1810 se situe en droite ligne des décennies précédentes. Il n'a cependant pas été entièrement établi *« en termes de compromis entre le développement industriel légitime et la santé du voisinage »,* contrairement à ce qu'énonce Michel Prieur[201], mais bien davantage en termes de compromis entre les intérêts des industriels et la protection des biens, mais pour les seuls propriétaires. La prise en compte de la salubrité publique pour l'ensemble du voisinage n'en était qu'une incidente, non négligeable il est vrai[202]. Comme le résument les frères Magistry, le décret du 15 octobre 1810 a bien *« été pour l'industrie la source de nombreux avantages sans nuire à la propriété privée. C'est grâce aux dispositions de ce décret que l'industrie a pu prendre son essor et prospérer »*[203].

Dans le même esprit, selon Jean-Baptiste Fressoz le décret de 1810 est le premier texte de *« libéralisation de l'environnement »* de l'histoire française : à savoir la protection du capital industriel contre les récriminations, en encadrant les activités litigieuses pour mieux les promouvoir[204]. Les lois sont à disposition : leur mise en œuvre et la façon de les

---

[200] Et non pas les « manufactures et ateliers insalubres, incommodes et dangereux », comme l'ont énoncé certains auteurs, tel E. NAIM-GESBERT, *op. cit*., p. 67.

[201] M. PRIEUR, *« Droit de l'environnement »*, Dalloz, 6ème édition, 2011, p. 560.

[202] Qui allait même prendre progressivement de l'ampleur : c'est là que réside la véritable portée du décret.

[203] L. et A. MAGISTRY, *op. cit*., p. 21.

[204] Conférence prononcée le 10 septembre 2010 à la journée d'étude *« 1810-2010 : 200 ans d'inspection des installations classée »,* Maison des Arts et Métiers, Paris. Analyse développée dans sa thèse, soutenue en juin 2009 à l'EHESS et à l'Institut Universitaire Européen : JB. FRESSOZ, « *La fin du monde par la science, innovations, risques et régulations de l'inoculation à la machine à vapeur, 1750-1850 ».*

appliquer dépendent des protagonistes et de leur rapport de force. De même pour Thomas Leroux, le décret de 1810 ressort d' *« une régulation de nature industrialiste »*[205].

Si le décret impérial titre sur les odeurs insalubres ou incommodes, alors qu'il s'applique bien plus largement aux dommages pouvant être causés aux propriétaires, cela s'explique aisément par le fait que cette nuisance a longtemps prévalu autant dans la vie courante que par les décisions de justice. La reconnaissance juridictionnelle de la notion d'insalubrité, dans une acception bien plus large, est ainsi apparue la première fois en 1894 dans un jugement rendu par le Tribunal civil de Nîmes[206].

L'article 1er du décret de 1810 édicte explicitement aux activités concernées de *« …ne pas incommoder les propriétaires du voisinage ni leur causer de dommages »* et l'article 11 se rapporte aux établissements qui *« préjudicient aux propriétés de leurs voisins ».* Ce n'est qu'à la fin du décret, et uniquement pour les établissements de la première classe, qu'il est fait référence à *« la salubrité publique, la culture ou l'intérêt général ».* Le texte entend répondre aux nombreuses critiques formulées, notamment de la part de la bourgeoise montante, lorsque les établissements étaient soumis aux mesures de police municipale, comme le résume bien M. d'Argout le 27 avril 1827 à la Chambre des pairs : « *Tantôt on frappait sur la propriété, en autorisant des usines dangereuses au centre des villes les plus populeuses, tantôt on frappait sur l'industrie, en prononçant des interdictions d'usines dont on venait de permettre la création. Les capitalistes et les propriétaires souffraient également »*[207] (souligné par nous).

La défense à la fois des intérêts des capitalistes industriels naissants et ceux des propriétaires était bien l'objet premier du décret. Ce texte reste en fait en droite ligne des acquis révolutionnaires, qui fondent d'ailleurs encore notre propre Constitution. L'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 consacre ainsi la propriété parmi les *« droits naturels et imprescriptibles de l'homme »,* au même rang que la liberté. Etre propriétaire a longtemps représenté, plus qu'un statut social, une marque de distinction et une preuve de moralité. C'était même un des critères d'admission dans les Guildes.

L'importance considérable du statut de propriétaire au cours des précédents siècles est parfaitement illustrée par le document officiel *« Nos députés 1898-1902. Portraits et biographies »*, qui mentionne comme qualité d'un député nouvellement élu (le républicain Fernand David, élu en 1898 en Haute-Savoie) : d'abord *« Propriétaire »,* ensuite *« Avocat »*[208]*.* Le Code civil, dont la création en 1804 coïncida avec les travaux

---

[205] Conférence prononcée le 10 septembre 2010 lors de la même journée d'étude.

[206] Jugement du 22 novembre 1894 in F. CABALLERO, *« Essai sur la notion juridique de nuisance »,* LGDJ*,* 1981, p. 202-207. Cette évolution jurisprudentielle avait cependant été facilitée par la loi communale du 4 avril 1884 qui repose sur la trilogie de la compétence communale, toujours en vigueur : la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques (article 97).

[207] *Moniteur*, 4 mai 1827, p. 712.

[208] In J. El GAMMAL, op. cit., p. 87. Cela s'est longtemps retrouvé dans les suffrages censitaires, que la Constitution de 1791 avait d'ailleurs maintenus, de même que la Constitution de l'an III. Ce système de vote ne sera aboli qu'en 1848.

préparatoires au décret du 15 octobre 1810, a assis durablement le droit de propriété dont la clé de voûte demeure l'article 544 : *« La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements* »[209].

Outre les commodités de voisinage et les préjudices portés aux propriétés voisines, figurent, parmi les intérêts protégés par le décret « *la salubrité publique, la culture ou l'intérêt général ».* Deux d'entre eux méritent un éclaircissement. L'intérêt général relève d'une grande importance : de par le très large champ qu'il recouvre, de nombreux intérêts peuvent s'y retrouver en fonction de l'évolution des aspirations de la société. Le terme ne sera d'ailleurs pas repris par les lois de 1917 et de 1976, pour laisser place à une énumération détaillée des intérêts protégés.

En ce qui concerne la culture, il faut l'entendre dans son sens premier, à savoir la culture de la terre, et non pas en son sens figuré, plus général, de culture de l'esprit[210]. L'agriculture sera ainsi reprise expressément dans les intérêts protégés visés par la loi de 1917, puis par celle de 1976. L'importance de l'agriculture et de sa préservation avait d'ailleurs très tôt conduit le Conseil d'Etat à autoriser la création d'un établissement, même incommode pour les voisins, « *en raison des ressources qu'il présentait à l'agriculture »*[211]*.*

Un siècle plus tard, l'administration considérait encore que le décret impérial de 1810 avait été édicté avant tout en faveur de la libre entreprise. C'est ainsi que le ministre des Travaux publics, dans ses instructions du 13 novembre 1912, n'entendait nullement que cette législation vînt freiner l'essor des chemins de fer : *« Les lois et règlements de police, tels que le décret du 15 octobre 1810, ne sont pas applicables à l'intérieur de l'enceinte des chemins de fer (…) ; cette règle s'impose avec plus de rigueur encore s'agissant de la réglementation des établissements classés qui a été établie dans l'intérêt de l'industrie et il serait inadmissible que cette réglementation puisse paralyser, en quelque sorte, la déclaration d'utilité publique en vertu de laquelle sont établis les chemins de fer »*[212] (souligné par nous).

Autre limite : les dispositions du décret ne visent que les établissements nouveaux, laissant ainsi hors de son champ d'application tous les ateliers et manufactures en

---

[209] Disposition, toujours en vigueur, instituée par la loi du 25 janvier 1804, promulguée le 4 février 1804.

[210] Dans son sens le plus large, pour une institution internationale, comme l'UNESCO, la culture de nos jours représente *« l'ensemble des traits distinctifs, spirituels et matériels, intellectuels et affectifs, qui caractérisent une société ou un groupe social. Elle englobe, outre les arts et les lettres, les modes de vie, les droits fondamentaux de l'être humain, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances » (*Déclaration de Mexico sur les politiques culturelles, 26 juillet - 6 août 1982).

[211] C. CONSTANT, « *Code des établissements industriels classés ateliers dangereux, insalubres ou incommodes »,* éd. Pedone-Lauriel, Paris, 1881, p. 221.

[212] Préfecture de police, département de la Seine : *« Législation et nomenclature des établissements dangereux, insalubres ou incommodes »*, Melun, imprimerie administrative, 1915, p. 4.

fonctionnement, quel que soit leur degré de conformité ou de nuisances[213]. Si cette exclusion, fondamentale, réduit fortement la portée pratique du décret, celui-ci n'en a pas moins joué un rôle considérable en tant que texte fondateur, à la base d'une législation spécifique, et modèle, jusqu'au régime de l'enregistrement de 2009.

Quelles que fussent la finalité première et les limites du décret, c'est la première fois qu'un texte uniforme s'imposait à l'ensemble du territoire national, en lieu et place de nombreux règlements locaux disparates. La France fut d'ailleurs à cette époque le seul pays à être doté d'une telle législation, qui rayonna même au-delà de ses frontières. En effet, édictée au moment où l'Empire était à son apogée, avec ses cent trente départements depuis Hambourg jusqu'à Rome, elle s'imposa, plus ou moins durablement selon les pays concernés, aux Pays-Bas[214], en Belgique, dans une partie de l'Allemagne et de l'Italie. Partout elle eut une grande influence, et ce au moment même où l'essor industriel prenait de l'ampleur.

Le décret impérial du 15 octobre 1810 est ainsi véritablement resté une source fondamentale du droit, non seulement pour la législation française en la matière mais aussi pour de nombreux pays européens[215]. C'est à notre sens le premier texte national qui relevait du droit de l'environnement industriel. Parmi les nouveautés majeures qu'il introduit, et ce durablement, il établit le primat de l'Etat, le régime de l'autorisation préalable[216] et l'établissement d'une nomenclature pour y pourvoir.

En effet, le décret dépossède les maires de toute prérogative en ce domaine, renforce la centralisation de l'Etat, jette les bases d'une nomenclature et classifie les établissements selon leur degré de nuisances (essentiellement olfactives). Même s'il reposait initialement sur un arbitrage en faveur du développement des établissements industriels grâce à une meilleure acceptation sociale des possédants, plutôt que sur une réelle réglementation visant la salubrité publique, le décret de 1810 a donné un cadre réglementaire pour le

---

[213] Conformément aux articles 11 et 13 du décret du 15 octobre 1810, ses dispositions ne sont pas rétroactives aux établissements en place *« qui continueront à être exploités librement »,* sauf s'ils sont transférés à un autre emplacement ou s'ils cessent de fonctionner durant six mois.

[214] Au mois de juin 1810, les Pays-Bas avaient été annexés à l'Empire napoléonien. Cela correspondit également à une longue période (1803-1810) de productions agricoles, largement excédentaires, rompant ainsi avec la disette de 1802. Voir : E. LE ROY LADURIE, *«Histoire humaine et comparée du climat »,* tome 2 : « *Disettes et révolutions 1740-1860 »*, Fayard, 2006, p. 257-260.

[215] En Angleterre cela a initié les principales lois relatives aux nuisances industrielles, donnant la possibilité aux autorités publiques de prescrire l'éloignement des activités les plus incommodantes ou nocives (loi du 9 août 1844 sur les industries dangereuses, le *« Nuisance removal Act »* du 14 août 1855, ou la loi spéciale du 7 août 1894 sur les abattoirs). En Allemagne, il a été institué une autorisation préalable pour les établissements insalubres, incommodes ou dangereux par la loi du 31 juin 1869, en Autriche ce fut la loi organique de l'industrie du 20 décembre 1859, en Italie celle du 20 mars 1865 ; en Belgique les arrêtés royaux du 12 novembre 1849 et du 23 janvier 1863 ont donné un cadre très proche de celui du décret de 1810 (in E. BAUDE, *op. cit*., p. 188-196).

[216] Quelques mois auparavant, le décret du 18 août 1810 imposait déjà de soumettre à une commission toute composition et produit à usage médical, avant toute commercialisation, annonçant la procédure de l'autorisation de mise sur le marché (AMM), telle que nous la connaissons de nos jours.

fonctionnement et la surveillance, durant plus de deux siècles[217], des activités industrielles… pour autant qu'elles figurent dans la nomenclature créée à cet effet.

&2. L'établissement de la première nomenclature

Pour la première fois, les activités *« qui répandent une odeur insalubre ou incommode »* sont répertoriées par trois classes selon le degré des inconvénients qu'elles sont susceptibles d'engendrer. Avec, pour chacune d'entre elles, l'obligation de recourir à une autorisation préalable, et, pour les deux premières classes, à la procédure d'enquête *de commodo* et *incommodo*.

De loin le plus novateur est le principe même de nomenclature qui voit le jour par le décret impérial 15 octobre 1810. La première nomenclature (sans numérotation à ce stade) de l'histoire du droit est annexée au décret sous forme d'un tableau qui contient, à l'origine, 59 activités et substances[218] réparties selon trois classes en fonction du degré décroissant des inconvénients attribués.

Toutefois, ces dispositions ne concernent que ce qu'il est convenu d'appeler les commodités de voisinage, de surcroît limitées aux odeurs et, de façon plus générale, aux émanations atmosphériques : encore peu les risques industriels[219] et aucunement ce qu'on entend de nos jours par l'environnement. Le seul considérant du décret est d'ailleurs explicite à ce sujet : *« Vu les plaintes portées par différents particuliers contre les manufactures et ateliers dont l'exploitation donne lieu à des exhalaisons insalubres ou incommodes ».* Encore faudrait-il préciser que par « particuliers » le décret entend expressément dans son dispositif : « les propriétaires riverains ».

La **première classe**, la plus importante en nombre et en portée, comprend 31 activités, professions ou substances à éloigner des habitations particulières. La liste a été largement établie sur la base des recommandations du rapport de l'Institut de 1809. Elle reprend

---

[217] Le ministère chargé de l'écologie a d'ailleurs célébré le bicentenaire du décret, par un colloque qui lui a été spécialement consacré le 10 novembre 2010.

[218] Le parti retenu dans notre recherche a été de se fonder sur le nombre de rubriques, ou d'items, même si au début de la nomenclature (et particulièrement dans le décret de 1810) certaines rubriques pouvaient contenir plusieurs substances ou activités. C'est pourquoi notre décompte total pour le texte fondateur est de 59, alors que d'autres auteurs qui, ayant fait le choix de décomposer chaque rubrique composite en autant de rubriques ou items différents, arrivent au chiffre de 64, voire 69 (respectivement G. Massard, *op. cit.,* 2010 ; H. Bunel, *op. cit.,* 1887) . Par contre, ces derniers ne suivent plus la même méthode pour les textes ultérieurs de nomenclature du fait, sans doute, de la complexité plus grande pour tout vérifier et arrivent au même décompte que nous, alors que certaines rubriques originelles composites se retrouvent inchangées : par exemple 169 (170) rubriques pour l'ordonnance de 1815.

[219] Les risques industriels, selon le vocable actuel, n'étaient cependant pas totalement absents dans les dispositions de la nomenclature de 1810 même s'ils n'étaient pas présentés explicitement de la sorte (voir *infra).*

ainsi la liste proposée par ledit rapport, à laquelle il est ajouté certaines substances comme l'eau-forte, l'acide sulfurique et assimilés, et des activités telles les fabriques d'huile de pied ou de corne de bœuf ou celles des poudrettes[220].

L'autorisation est délivrée par décret en Conseil d'État sur rapport du ministre de l'Intérieur et après avis du préfet. Ce n'est qu'en 1852, par décret du 25 mars relatif à « la décentralisation administrative », que les préfets auront compétence pour délivrer les autorisations des établissements relevant de la première classe[221]. Leur prérogative a même été étendue aux autorisations provisoires, par circulaire du 26 janvier 1900 : *« Le décret de centralisation du 25 mars 1852, qui a attribué aux Préfets le droit d'autoriser à titre définitif les établissements de 1ère classe, les a investis, ipso facto, du pouvoir de les autoriser à titre provisoire ».* La compétence exclusive du préfet a été maintenue depuis lors et a même été renforcée avec le régime de l'enregistrement (voir *infra)*, confirmant en cela le droit spécial et régalien attaché à cette matière.

Si l'article 3 du décret de 1810 précise qu'une *« demande en autorisation »* doit être affichée dans toutes les communes dans un rayon de cinq kilomètres, il n'est pas formellement prescrit pour autant une enquête *de commodo* et *incommodo*, comme c'est, paradoxalement, le cas pour la deuxième classe, ce qui a laissé la place à bien des interprétations, confusions et contestations.

La **deuxième classe** vise 17 activités, professions et substances dont l'éloignement des habitations n'est pas rigoureusement nécessaire, mais dont il importe cependant d' « *avoir la certitude que les opérations qu'on y pratique sont exécutées de manière à ne pas à incommoder les propriétaires du voisinage »,* ni à leur *« causer des dommages »* (souligné par nous). La délivrance de l'autorisation est de la compétence des préfets (après avis des sous-préfets). L'exigence de certitude est très forte[222], surtout dans ce domaine, et donne les fondements en droit soit d'édicter des prescriptions très strictes, et, partant, dissuasives, soit d'inciter les nouveaux établissements concernés à

---

[220] L'huile de pied de bœuf était extraite des os des pieds et des tibias du bétail. On pouvait aussi l'extraire de la corne du bœuf. Auparavant utilisée essentiellement dans le ramollissement et la conservation du cuir, au XVIIIe siècle cette huile était également appliquée en pommade pour traiter les problèmes de peau sèche. La poudrette ne concerne pas une activité associée à de la poudre, mais à des matières fécales réduites à l'état de poudrette et utilisées comme engrais. Par contre, les fabriques de poudres ou de matières « détonantes et fulminantes » ne firent l'objet d'un classement en première classe que par l'ordonnance du 25 juin 1823, et pour les seules les fabriques privées.

[221] En vertu de son article 1er, les préfets statueront désormais sur les affaires départementales et communales qui exigeaient jusqu'alors la décision du ministre de l'Intérieur pour toutes les dispositions énumérées dans une nomenclature établie à cet effet. S'y trouvent notamment les établissements dangereux ou insalubres. Il s'agit, selon le sens actuel, d'une mesure de déconcentration et non de décentralisation. Au contraire, la centralisation de l'Etat restait le but poursuivi, comme l'énonce ledit décret : *« Considérant qu'on peut gouverner de loin, mais qu'on n'administre bien que de près ; qu'en conséquence, autant il importe de centraliser l'action gouvernementale de l'État, autant il est nécessaire de décentraliser l'action purement administrative ».*

[222] Elle a été remplacée, de nos jours, par le principe de prévention qui est toutefois de portée bien moindre.

s'implanter en dehors des zones habitées. De par cette disposition, en fonction de l'application qui en est faite, les obligations propres à la 2ème classe sont susceptibles de se confondre, *de jure* comme *de facto*, avec celles de la 1ère classe.

Pour cette classe, le décret précise qu'il doit être procédé à une enquête *de commodo* et *incommodo,* mais sans qu'il soit édicté ni de rayon d'enquête, ni même d'affichage (soit la situation strictement inverse de celle de la première classe). La durée de l'enquête n'est pas davantage précisée. Les sources de mécontentements et de contestations n'ont donc pas été levées pour autant. Cette imprécision a d'ailleurs perduré jusqu'à la loi du 19 décembre 1917. Selon Dufour et Tambour, *« il n'y a pas d'affichage à faire apposer ; on n'a pas cru qu'il fût nécessaire de recourir à une publication officielle pour éveiller la sollicitude sur des inconvénients qui ne peuvent jamais s'étendre au loin »*[223]. Cette réflexion, provenant de surcroît de deux avocats au Conseil d'Etat, illustre parfaitement le contexte qui prévalait encore en 1869 et les objectifs à la fois limités et bien ciblés du décret de 1810.

Le préfet de police de Paris, dans une importante circulaire du 20 février 1838, après avoir rappelé au corps d'inspecteurs chargé du contrôle des établissements concernés que *« l'enquête de commodo* et *incommodo, dans les affaires de ce genre, est l'acte le plus essentiel de l'instruction »* (souligné par nous), entend cependant préciser que pour les établissements relevant de la deuxième classe, *« rien ne s'oppose à ce que les enquêtes qui les concernent soient commencées et terminées en quinze jours au plus, lorsqu'elles s'appliquent à des affaires d'une certaine importance ».* Par contre, rien n'est dit pour les activités pour lesquelles l'administration considère qu'elles ne relèvent pas d'une certaine importance.

La **troisième classe** regroupe seulement 11 activités et substances pouvant rester sans inconvénient proches des habitations riveraines, tout en restant soumis à la surveillance de la police. L'autorisation accordée pour les activités relevant de cette classe est de la compétence du sous-préfet (après avis des maires). A la différence des deux premières classes, aucune enquête n'est prescrite pour cette classe. Le décret impérial ne précise aucune distance d'éloignement des activités classées par rapport aux propriétés et ne comprend aucun seuil : une activité ou une substance relève d'une classe ou n'y est pas assujettie, quelles que soient ses caractéristiques.

Certaines contradictions se retrouvent dans la littérature en ce qui concerne l'autorité compétente pour accorder la permission administrative selon les classes concernées, du fait même des incohérences du décret initial. Ainsi, selon l'article 2, l'autorisation est donnée par voie de décret pour la première classe, par les préfets (après avis des sous-préfets) pour la deuxième classe et par les sous-préfets (après avis des maires) pour la troisième. L'article 5 précise, quant à lui, que l'autorisation est accordée pour la première classe sur avis des préfets et sur *« le rapport de notre ministre de l'Intérieur »* (ce qui

[223] G. DUFOUR et E TAMBOUR, « *Traité pratique des ateliers insalubres, dangereux ou incommodes* », Paris, Cosse, Marchal et Cie, 1869, p. 68.

confirme bien la nécessité d'un décret), l'article 7 édicte que l'autorisation est donnée par le préfet pour la deuxième classe (mais sur la base d'un arrêté, et non pas d'un simple avis, du sous-préfet). Enfin en vertu de l'article 8, elle est accordée par *« le préfet de police, à Paris, et le maire dans les autres villes »* pour la troisième classe, ce qui est en totale contradiction avec l'article 2. Une autre version est donnée dans le tableau de nomenclature annexé au décret : autorisation par le ministre de l'Intérieur pour la première classe, autorisation du préfet pour la deuxième et celle du sous-préfet pour la troisième. L'ordonnance royale le 14 janvier 1815 mettra fin à ces incohérences (voir *infra)*.

Par ailleurs, si l'affichage d'avis d'enquête est expressément édicté par le décret pour la première classe, rien n'est précisé pour la deuxième classe. Il est vrai que l'affichage a longtemps été considéré comme superflu ; même en 1845, comme l'a clairement énoncé Clairault dans son traité sur les établissements dangereux, du fait que les affiches *« ne sauraient être d'aucune utilité, attendu que, de sa nature, la nocuité de établissements appartenant à la seconde classe se circonscrit dans un cercle assez étroit ; de sorte que les propriétés qu'elles pourraient atteindre ne sont jamais assez éloignées pour que l'attention et la sollicitude des habitants aient besoin d'être éveillées par une publication officielle »*[224]. Il était en quelque sorte considéré comme inutile, voire aventureux, d'informer la population au-delà des seuls intéressés immédiats.

Toutes les activités visées par la nomenclature, et ceci quelle que soit la classe considérée, sont soumises à l'obtention préalable d'une autorisation administrative (situation qui ne se retrouvera plus à partir de 1917). Pour celles qui relèvent de la première classe, l'autorisation ne peut être accordée qu'après enquête *de commodo* et *incommodo* avec un rayon d'affichage de 5 km. Il est à souligner que ce rayon d'affichage, unique en 1810, s'est pérennisé jusqu'à nos jours puisqu'il se retrouve aussi bien dans la loi du 19 décembre 1917 que dans celle du 19 juillet 1976, où il a longtemps représenté, dans l'une comme dans l'autre, le rayon d'affichage le plus étendu[225].

Il n'a pas été retrouvé dans la littérature les raisons précises qui ont conduit au choix de cette distance. Selon toute vraisemblance, cette limite aurait été décidée à la suite des graves pollutions générées par les soudières au début du XIXe siècle. Ainsi, autour de Marseille, il y avait eu un consensus entre les différentes parties pour considérer, selon les critères de l'époque, qu'au-delà de la distance de cinq kilomètres les champs n'étaient plus affectés par les rejets d'acide chlorhydrique[226].

---

[224] ST. CH. CLAIRAULT, *« Traité des établissements dangereux, insalubres, incommodes »*, Imprimerie et librairie De Cosse et Delamotte, Paris, 1845, p. 124.

[225] Ce ne fut qu'en 1985 qu'un rayon d'affichage de 6 km a été introduit pour certaines rubriques relevant de la directive Seveso, lequel a ensuite pratiquement disparu, au bénéfice de rayons moindres, quelque dix années plus tard (voir *infra).*

[226] Au début du XIXe siècle, la grande industrie est avant tout chimique, essentiellement représentée par les nitrières et les soudières. La première soudière fut installée en 1806 dans la forêt de Saint-Gobain, à Charles-Fontaine, un ancien hameau de gentilshommes verriers. Elle donna naissance à une industrie florissante du verre, éponyme du lieu d'implantation historique. La soude est en effet une des matières

Il est instructif de relever à cette occasion qu'en 1809, Chaptal, grand savant mais aussi grand industriel très influent, négocia une rente de dix ans en faveur des viticulteurs voisins de sa soudière près de Marseille, en compensation des dommages causés. Alors que sous l'Ancien Régime les juridictions pénales pouvaient rendre des condamnations sévères, le décret du 15 octobre 1810 va désormais favoriser la saisine des tribunaux civils, en matière d'établissements classés, lesquels se montrèrent bien plus cléments envers le milieu industriel. Et cela juste avant que le Code pénal, promulgué la même année, ne prenne effet le 1er janvier 1811, et dont l'article 474 réprimait les « exhalaisons insalubres ».

Il revenait aux conseils de préfecture de statuer sur les oppositions et réclamations au sujet des autorisations accordées ou des refus. Ceux-ci ne pouvaient cependant émettre que des avis dans le cas de la première classe. Présidés par le préfet, ils étaient dotés de certains pouvoirs juridictionnels à l'égard des décisions administratives et jouissaient de prérogatives administratives. Le Conseil d'Etat, de son côté, jugeait en appel, sauf pour la première classe, mais n'exerçait jusqu'en 1872 qu'une *« justice retenue »* (voir *infra).*

&3. La dépossession des prérogatives des maires au profit de l'Etat

Le décret procède également d'une reprise en main du rôle et des prérogatives de l'Etat en mettant un coup d'arrêt aux pouvoirs municipaux en ce domaine. Ainsi, les maires sont dépossédés de leur pouvoir de réglementation et sont relégués à donner leur avis pour les seuls établissements relevant de la troisième classe.

Les principes de l'étatisme et de la centralisation des pouvoirs sont clairement posés à cette occasion ; confronté d'une part aux plaintes des industriels de se voir soumis à des règles locales jugées par eux arbitraires, comme cela prévalait sous l'Ancien Régime, d'autre part aux plaintes des tiers, l'Etat entend désormais, avec le décret du 15 octobre 1810, recouvrer ses pleins pouvoirs. Non seulement cette situation a perduré depuis lors, mais elle s'est accentuée avec la disparition totale du rôle du maire dans la loi du 19 décembre 1917. Ce n'est pas le rôle laissé aux conseils municipaux par la loi du 19 juillet

---

premières indispensables, avec le sable et la chaux, pour la fabrication du verre. A l'origine, le verre (ou carbonate de sodium) était fabriqué, selon le procédé Nicolas Leblanc (chimiste français, qui l'inventa en 1789) à partir du chlorure de sodium, avec de nombreux rejets d'acide chlorhydrique. Avec la parution de *« l'alkali act »* au Royaume-Uni en 1863, ces produits de réaction étaient considérés comme des déchets, dont il devenait interdit de se débarrasser dans les cours d'eau et la nature. C'est cette fois un chimiste belge, Ernest Solvay, qui, cette même année, installa une première usine à Couillet avec un nouveau schéma de réactions. Le procédé Solvay était né, supplantant le procédé Leblanc à partir de 1870, dans lequel le carbonate de calcium (calcite) est utilisé en lieu et place du chlorure de calcium.

1976 qui a fondamentalement changé cette situation[227], ni la prérogative, très limitative, qui a été ouverte pour les maires de s'immiscer dans la police des installations classées en cas de péril grave et imminent, que la jurisprudence a d'ailleurs toujours confinée à des situations exceptionnelles[228].

De même, et alors que nous sommes de nos jours à une époque où la décentralisation des pouvoirs au profit des collectivités territoriales s'intensifie, l'Etat s'est bien gardé d'étendre les prérogatives des conseils généraux[229] et régionaux en ce domaine, comme l'exigent pourtant les articles L. 512-2 et R. 512-40.

Ainsi, l'article L. 512-2 (ancien art. 5 de la loi de 1976) dispose que l'autorisation est accordée par le ministre chargé des installations classées, après avis du Conseil supérieur des installations classées, *« dans le cas où les risques peuvent concerner plusieurs départements ou régions »* ; le ministre doit alors recueillir l'avis préalable du conseil général. Par ailleurs, en vertu des dispositions de l'article R. 512-40 (ancien art. 15 du décret du 21 septembre 1977), dans le cas où le rayon d'affichage d'enquête s'étend à un département voisin ou à une région voisine, le conseil général de ce département mais aussi le conseil régional de la région d'implantation, ainsi que, le cas échéant, le conseil régional de la région voisine concernée, doivent être également consultés.

Toutefois, selon les dispositions des articles L. 512-2 et R. 512-40, la liste des installations concernées doit être fixée dans la nomenclature des ICPE. La loi du 19 juillet 1976 comportait déjà cette exigence, à la suite de longs débats parlementaires à ce sujet et contre l'avis du Gouvernement. Or, depuis septembre 1977, aucun décret de nomenclature ne comprend de telles installations. Les élus locaux, et notamment ceux qui cumulent cette fonction avec celle de parlementaire, se sont toujours bien gardés de revendiquer la mise en application de cette obligation légale.

Section III. L'évolution du décret du 15 octobre 1810 jusqu'à la loi du 19 décembre 1917 : un cadre bien établi dès 1825

Si de nombreux textes vont fondamentalement modifier la nomenclature et même la refondre, par contre en ce qui concerne le dispositif et la procédure visés par le décret de

[227] Conseils consultés pour simple avis dans la seule procédure d'autorisation ; par contre, à l'inverse du décret de 1810, les communes ne sont plus appelées à donner leur avis relevant de la déclaration (laquelle compte 90 % des ICPE). Le primat de l'Etat demeure ainsi bien établi.

[228] Voir *infra* l'analyse de l'article L. 514-4 en matière d'installations non comprises dans la nomenclature dans le cas où *« elles présentent des dangers ou inconvénients graves mentionnés à l'art. L. 511-1 »*.

[229] Devenus conseils départementaux depuis lors.

1810[230], les modifications apportées, essentiellement par voie de circulaires, vont rester fort réduites à compter de 1825. Belle démonstration de l'autonomie dont bénéficie la nomenclature, qui vit, évolue et se complexifie indépendamment de son texte fondateur.

Après l'ordonnance fondatrice de 1806, le préfet de police de Paris poursuit la démarche de mieux réglementer et surveiller les établissements dangereux ou nuisante, avec la circulaire du 5 novembre 1810. En outre, d'autres compléments au décret du 15 octobre 1810, notamment en matière de nomenclature, sont apportés par la circulaire du 22 novembre 1811 du ministre de l'Intérieur (& 1). La notion d'établissements et le renforcement des prérogatives de l'Etat résultent principalement de l'ordonnance royale du 14 janvier 1815, tandis que l'ordonnance royale du 9 février 1825 consacre les notions d'établissements et de dangers (& 2). Enfin, la période de 1825 à 1917 va connaître une accélération du processus textuel (& 3).

&1. Les circulaires du 5 novembre 1810 et du 22 novembre 1911 : des exigences supplémentaires au décret

Alors que l'exécution du décret du 15 octobre 1810 n'a fait l'objet d'une circulaire ministérielle que le 22 novembre 1811, soit un an plus tard, le **préfet de police de Paris**[231] **prend une circulaire d'exécution dudit décret dès le 5 novembre 1810**, édictant notamment l'obligation pour les exploitants de faire figurer dans leur demande *« la nature des matières qu'ils se proposent de préparer dans leurs manufactures ou ateliers et des travaux qui devront être exécutés »*. Il est même exigé de joindre un plan figuré des lieux et des constructions projetées (article 5). De plus, l'ordonnance demande aux exploitants de manufactures et ateliers en activité d'en faire la déclaration à la préfecture de police avant le 1er janvier suivant, quelle que soit la classe dont ils relèvent, alors même que cette exigence déclarative est absente du décret du 15 octobre 1810. De plus, il est prescrit, dans la continuité de l'ordonnance de 1806, sans se soucier du décret de 1810 qui était intervenu entre-temps, que les autorisations ne pourront être accordées qu'après visualisation des lieux d'implantation des établissements au regard notamment des commodités du voisinage.

Cette ordonnance fut complétée par celle du 30 novembre 1837, portant principalement sur le contenu du dossier de demande. Sur le plan national, rappelons qu'aucune disposition de cette nature (pourtant essentielle) n'a été prescrite jusqu'à la circulaire n° 51 de l'année 1862 du ministre des travaux publics. En la matière il existait en quelque

[230] Rappelons que le décret se rapporte à un tableau annexé de nomenclature, sans jamais mentionné dans son dispositif le terme de nomenclature.

[231] Alors compétent dans le ressort des départements de la Seine, de la Seine-et-Oise, ainsi que des communes de Saint-Cloud, Sèvres et Meudon.

sorte deux France : celle du ressort de la préfecture de police et le restant du territoire[232]. Mais Paris n'a-t-elle pas toujours été une exception ? Il faudra attendre la loi du 19 décembre 1917 pour harmoniser, compléter et régulariser l'ensemble de ce dispositif.

Compte tenu du manque de cohérence et des nombreuses imprécisions du décret, il fut pris une **circulaire ministérielle, le 22 novembre 1811**, relative aux*« principes qui doivent diriger les autorités locales dans l'exécution du décret du 15 octobre 1810, relatif aux manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode » (*B.O. Min. de la Santé, t.1, 180-181). Son titre traduit bien son objet, et les instructions données au préfet sont on ne peut plus claires quant à la finalité profonde prêtée au décret : *« S'il convient de n'accorder la permission qu'après s'être assuré que les exploitations ne nuisent ni à la salubrité publique ni aux propriétés d'autrui, il serait d'un autre côté contraire aux vues du Gouvernement de dégoûter, par des tracasseries injustes, les* [industriels]. (…). Ils « *méritent toute la protection de l'administration (…),* [les autorités locales] *se mettront au-dessus de toutes les petites passions et (…) mues uniquement par les motifs d'utilité publique, elles donneront des avis dictés par des considérations d'ordre supérieur telles que le besoin d'occuper la classe ouvrière et de procurer à la localité un établissement dont l'exploitation doit augmenter les richesses »* (souligné par nous)**.**

L'objectif ne souffre pas d'interrogation : si la propriété foncière ou immobilière, tout comme la salubrité publique, certes, ne doivent pas être affectées par les activités relevant de cette nouvelle réglementation, il convient avant tout de protéger les intérêts des exploitants : la création de richesse et l'emploi (et donc la paix sociale) ne sauraient être réfrénés ou contrebalancés par l'excessive prise en compte des nuisances. Il est intéressant de comparer cette dénonciation des « tracasseries injustes » d'un côté, et la valorisation de la « création de richesses » de l'autre, avec les propos et la politique des présidents Sarkozy et Hollande deux siècles plus tard. Comment, notamment, ne pas mettre en correspondance ces motivations libérales avec celles qui ont prévalu, de nos jours, pour la création du régime d'enregistrement des ICPE ?

Le curseur entre d'une part les exigences réglementaires, initialement au profit de l'intérêt des propriétaires, puis de l'intérêt général, et la libre entreprise d'autre part, selon que cette dernière était considérée comme relevant d'un intérêt supérieur ou non, n'a jamais cessé de se déplacer au gré des politiques et des contextes socio-économiques : la nomenclature est le marqueur de choix de l'expression de ce contexte sociétal.

Outre la nomenclature nouvelle qu'elle complète et modifie (voir *infra)*, la circulaire supplée certaines lacunes du décret de 1810, mais sans base légale, notamment en préconisant une durée d'enquête d'un mois pour la première classe.

[232] En matière d'établissements classés, cette distinction entre préfecture de police de Paris et le restant du territoire national est demeurée jusqu'au 24 juin 2010, avec la compétence exclusive du STIIIC (Service technique interdépartemental d'inspection des installations classées, dépendant de la préfecture de police de Paris) pour la première (voir *supra)*.

Le décret ne donnait aucune précision sur les distances d'éloignement à fixer et à faire respecter, ce qui avait limité sa portée et avait rendu délicate son application. Compte tenu de ce manque, et des nombreuses questions et contestations que cela entraîna aussitôt, la circulaire ministérielle entendait expliquer les raisons pour lesquelles cela ne peut pas être fait : *« On a plusieurs fois demandé qu'on déterminât, d'une manière positive, la distance où les établissements insalubres ou incommodes doivent être des habitations. S'il avait été possible de le faire, l'Administration se serait empressée de déférer à ce vœu. Des motifs de plusieurs sortes ont rendu inutile sa bonne volonté à cet égard. Un établissement peut, quoique très rapproché des maisons, être placé de manière à n'incommoder personne, tandis qu'un autre, qui en est éloigné, les couvrira de vapeurs qui en rendront le séjour fort désagréable. Il n'est donc pas possible de fixer les distances : on a dû laisser ce soin à la sagesse des autorités locales »*. Il est intéressant de noter qu'il est, incidemment, parfaitement confirmé que la préoccupation des autorités de l'époque se limitait essentiellement aux seuls inconvénients pouvant être générés par les « vapeurs ».

Cette circulaire reste cependant d'une grande actualité, deux cents ans plus tard, du fait même qu'elle illustre parfaitement la difficulté, voire l'impossibilité, de fixer des prescriptions (dont les règles et distances d'éloignement) sur un plan national, tant elles dépendent des circonstances locales. C'est pourquoi, d'ailleurs, avec l'évolution des technologies et de l'urbanisation, au cours des dernières décennies, l'administration a peu à peu substitué les exigences d'éloignement par des obligations d'isolement au sein des établissements eux-mêmes.

Cela pose également les questions de fond sur la façon de déterminer les seuils de classement : pour quel type d'activité, à partir de quel volume, à partir de quels effets (de surcroît potentiels), le danger ou l'inconvénient doit-il et peut-il être prévenu au titre de la législation sur les établissements classés ? Cette question, toujours pendante, a été récemment relancée au CSPRT[233] quand il s'est agi de s'aligner sur les seuils de classement de la directive IPPC, puis IED[234], souvent différents de ceux qui sont fixés dans notre législation nationale.

Le décret de 1810 ne donnait pas davantage d'indication sur les modalités, ni même sur la durée d'affichage de l'enquête *de commodo et incommodo*. La précision a cette fois pu être apportée par la circulaire du 22 novembre 1811, puis être rappelée aux préfets par l'instruction du 4 mars 1815 : *« Le décret du 15 octobre 1810, en déterminant les formalités à remplir pour la mise en activité des établissements compris dans la 1ère classe n'a pas parlé de la durée des affiches qui doivent être apposées dans un rayon de 5 kilomètres. Une décision du Ministre de l'Intérieur a réparé cette omission en la fixant à un*

[233] Conseil supérieur de prévention des risques technologiques (successeur du Conseil supérieur des installations classées).

[234] Directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, qui refond et remplace sept directives en un cadre juridique unique, dont la directive IPPC (voir *infra)*.

mois ». Par contre, aucune disposition n'a porté sur les modalités proprement dites de l'enquête.

Les mesures organisationnelles furent donc essentiellement de nature jurisprudentielle. Il convient à cet égard de citer certains arrêts de principe du Conseil d'Etat qui ont été repris par les législations ultérieures de 1917 et de 1976. Ainsi, les affiches doivent être apposées en nombre suffisant, en différents lieux (dont à la mairie et sur le lieu d'implantation, mais aussi dans les lieux fréquentés par le public). L'affichage est de rigueur et l'inobservation de cette formalité entache la régularité de l'arrêté d'autorisation (CE, *d'Anglade,* 22 août 1853 ; *Barbe*, 9 avril 1873). De plus, les affiches doivent mentionner la nature de l'activité concernée et donner suffisamment de précisions, de sorte à ne pas induire en erreur le public ; à défaut, la procédure d'autorisation peut être considérée comme viciée (CE, *Mosnier,* 28 mai 1862 ; *Sintier,* 11 juin 1880)[235].

&2. Les ordonnances royales du 14 janvier 1815 et du 9 février 1825 : la consécration des notions d'établissement et de dangers, le renforcement des prérogatives de l'État

Le décret impérial de 1810 est conforté, sous la Restauration, par l'importante **ordonnance royale du 14 janvier 1815** « *contenant règlement sur les manufactures, établissements et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode »* (Bulletin des lois, 1815, t. LV, n° 76, 53). **L'ordonnance introduit pour la première fois la notion d'établissement dans l'intitulé du règlement.** La notion d'établissements se rapporte à une entité physique et juridique à la fois plus large et plus adaptée en la matière que toute autre. C'est pourquoi elle va très rapidement prédominer, jusqu'à la loi de 1976. Par contre, le primat de l'odeur subsiste encore, mais pour peu de temps encore.

L'ordonnance royale du 14 janvier 1815 fut précédée d'un rapport du ministre des Manufactures et du Commerce[236], qui en présente les motifs et se propose de corriger certaines contradictions ou omissions du décret de 1810, tout en réalisant la **première refonte de la nomenclature**. L'ordonnance renforce fortement les prérogatives de l'Etat et remédie à certaines omissions.

Ainsi, suivant l'avis du Conseil d'Etat du 5 avril 1813, l'article 2 de l'ordonnance prescrit que les formes de la demande d'autorisation et d'enquête *de commodo et incommodo,* prévues à l'article 7 du décret de 1810 pour les établissements de la deuxième classe,

[235] Voir, pour l'analyse de cette question H. BUNEL, « *Etablissements insalubres, incommodes et dangereux »,* Librairie générale de l'architecture et des travaux publics, Paris, 1887.

[236] Le ministère des Manufactures et du Commerce avait été créé peu de temps auparavant, par le décret impérial du 22 juin 1811.

seront exigibles de la même façon pour la première classe. En outre, corrigeant les confusions antérieures, il est édicté que les permissions relatives aux établissements de la troisième classe sont de la compétence des sous-préfets (après avis des maires).

L'article 5 de l'ordonnance édicte que, désormais, les préfets sont autorisés à suspendre l'implantation comme l'exploitation d'établissements nouveaux[237] classés, ou bien qui ne relèvent pas de la nomenclature mais *« qui seraient cependant de nature à y être placés ».* Ces prérogatives ont même été confirmées par la suite : non seulement le décret du 25 mars 1852 relatif à la *« décentralisation »* n'est pas revenu sur cette attribution, mais la circulaire du 15 décembre 1852, interprétant ledit décret, a rappelé l'importance du préfet dans ce dispositif.

Le même article dispose, de plus, que pour les activités non visées explicitement par la nomenclature les préfets pourront accorder l'autorisation pour tous les établissements qu'ils jugeront *« devoir appartenir aux deux dernières classes de la nomenclature »*, en remplissant les formalités prescrites par le décret du 15 octobre 1810. Cette disposition a joué un rôle limité mais non négligeable durant de nombreuses décennies, en matière d'évolution et d'enrichissement de la nomenclature. Cela revenait, en effet, à confier au préfet un pouvoir de classement et, par là-même, à renforcer la prééminence de l'Etat. C'est dire l'importance de cette ordonnance, au moment même où la Restauration venait juste de s'établir (voir *infra)*.

Ces dispositions, même si elles se sont heurtées à de nombreux obstacles d'ordre pratique et politique pour rester finalement peu appliquées, dotaient les préfets de bien plus larges prérogatives qu'ils n'en ont actuellement. Ainsi, en vertu de l'article L. 514-4, les installations non comprises dans la nomenclature doivent faire l'objet d'une mise en demeure, pour qu'il soit pris les mesures nécessaires, si *« elles présentent des dangers ou inconvénients graves mentionnés à l'art. L. 511-1 »*. La disposition actuelle, au demeurant très peu appliquée, relève d'un champ des plus restreints : elle requiert une situation de dangers ou d'inconvénients graves, contrairement à l'ordonnance de janvier 1815. De plus, les préfets n'ont plus de pouvoir de classement[238].

L'ordonnance du 14 janvier 1815 achève l'énonciation des règles et des modalités d'autorisation pour chacune des classes d'activités concernées, puisqu'il ne sera plus question de modifications ou de compléments en l'espèce jusqu'à la loi de 1917 (en dehors du décret du 25 mars 1852).

---

[237] Selon BUNEL qui a examiné avec soin cette question, il fallait entendre par « établissements nouveaux », en application de la jurisprudence de l'époque, non seulement les établissements nouvellement créés mais également les établissements anciens qui *« non compris dans la nomenclature, peuvent donner lieu à des inconvénients ou à des dangers tels que leur classement est jugé nécessaire par assimilation à d'autres établissements classés ».* In H. BUNEL *op. cit,* p. 145 et suiv.

[238] Sur ce plan-là, l'évolution est plutôt favorable si l'on veut être assuré d'une certaine cohérence et équité au niveau national, eu égard notamment à la grande complexité qu'est devenue de nos jours la nomenclature ICPE.

Les différences fondamentales de régimes, établies au 14 janvier 1815, sont résumées dans le tableau synoptique suivant. Il se révèle ainsi nettement que la 1ère classe est la classe de loin la plus pénalisante, tant en termes d'obligations à respecter (éloignement) que de contraintes à affronter (ampleur de l'enquête préalable). On se rend compte de l'enjeu pour un exploitant de se soustraire à l'assujettissement de cette classe.

L'ordonnance de janvier 1815 fut suivie d'une circulaire ministérielle d'application, en date du 4 mars 1815. Il est rappelé aux préfets toute l'importance du décret originel du 15 octobre 1810, pour la préservation à la fois de l'industrie et des biens des propriétaires riverains. Ainsi, *« les dispositions du décret du 15 octobre sont de la plus haute importance »* du fait qu'elles présentent une double garantie : *« aux propriétaires, en les assurant qu'il ne sera point formé dans leur voisinage, à leur insu et sans des précautions, des ateliers dont l'activité peut, par des exhalaisons nuisibles ou désagréables, préjudicier à leurs propriétés; aux entrepreneurs, en leur donnant la certitude que, lorsqu'ils auront obtenu une permission, ils ne seront plus troublés dans l'exercice de leur industrie. Sous ce double rapport la législation actuelle est pour les uns et les autres, un véritable bienfait, en ce qu'elle prévient les difficultés qui s'élevaient souvent entre eux. Auparavant, les fabriques de produits chimiques n'avaient, à certains égards, qu'une existence précaire. Des dispositions positives n'étant pas établies, la clôture de manufactures, dons la formation avait entraîné des dépenses considérables, était quelquefois ordonnée, De là, la ruine de l'entrepreneur, et, par suite, celle d'une industrie dont l'exploitation nous procurait des marchandises qu'il fallait souvent tirer de l'étranger »*[239] (souligné par nous).

La circulaire entend bien faire ressortir, une nouvelle fois, le principe fondamental, l'âme même du décret de 1810, à savoir l'équilibre entre la protection des biens industriels et des biens des propriétaires. Elle n'omet cependant pas de mentionner la salubrité publique dans le champ d'application de la loi, notamment par le renforcement des pouvoirs des préfets en matière de suspension d'activités, de par les dispositions introduites par l'ordonnance du 14 janvier 1815. Ainsi il est rappelé que *« les préfets sont* [désormais] *autorisés à suspendre la formation ou l'exploitation de certains établissements que l'on pourrait créer, bien qu'ils ne soient compris dans aucune des classes de la nouvelle nomenclature. Ce qui a fait penser que ces dispositions seraient utiles, c'est, d'une part, d'empêcher la continuation des travaux dont le résultat nuirait à la salubrité publique ou aux intérêts des propriétaires du voisinage, et, de l'autre, de ne pas retarder la formation de fabriques dont l'activité peut ne présenter aucun inconvénient » »* (souligné par nous).

Pour toutes ces raisons, cette ordonnance, promulguée cinq ans à peine après celle d'octobre 1810, malgré un changement complet de Régime (de Napoléon à la

[239] B. THIBAULT le résume ainsi : *« Essayer de tenir la balance entre les intérêts des propriétaires et les intérêts des manufacturiers, voilà l'esprit qui anime les deux grands textes sur les établissements dangereux, incommodes et insalubres »*. In B. THIBAULT, *« Le droit des nuisances au XIX siècle »,* thèse, Droit, Paris II, 1975, p. 43.

Restauration), peut réellement être considéré comme un texte majeur qui a assis et renforcé durablement la réglementation relative aux établissements classés.

Jusqu'en 1820, la réglementation semble avoir été appliquée avec une relative fermeté, suivant en cela les avis du Conseil de salubrité de la Seine, placé sous l'autorité du préfet de police de Paris. Le Conseil rencontre cependant vite l'opposition des fabricants et de leurs institutions. De ce fait, la réglementation reste différemment appliquée selon l'importance des activités concernées. Les grandes industries manufacturières bénéficient d'une plus grande bienveillance de l'État, par contre, les fabricants artisanaux sont souvent contraints de déplacer leurs activités, voire de cesser de fonctionner.

Vers 1820, il est manifeste que les autorités œuvrent à éloigner les établissements insalubres de la ville de Paris et de sa proche périphérie et à les concentrer dans les communes de la banlieue déjà industrialisées, situées notamment au nord et au nord-ouest de la capitale. Il s'ensuit inévitablement une concentration des nuisances mais qui affecte les populations les moins favorisées. L'objectif est de préserver Paris, ainsi que les lieux de villégiature et de résidence aisée aux alentours, et de reporter les nuisances et les dangers plus loin en périphérie, là où se concentre la population ouvrière. La démarche s'amplifie après l'annexion des faubourgs en 1860, jusqu'à la Grande Guerre, avec l'industrialisation de la banlieue sud[240].

L'ordonnance du 14 janvier 1815 n'a été que légèrement modifiée par les ordonnances des 29 juillet 1818, 2 avril, 25 juin et 29 octobre 1823 et par celle du 20 août 1824. Par contre, **l'ordonnance royale du 9 février 1825** relative « *à la classification des établissements dangereux, insalubres et incommodes* » (Bulletin des lois, 1825, t. LXXVII, n°21, 28), modifie substantiellement celle du 14 janvier 1815 et étend la législation à de nouvelles activités classées. **L'ordonnance consacre la notion d'établissements, qui se substitue durablement à tout autre terme (activités, manufactures, laboratoires, etc.), et établit celle de dangers.**

Les activités dangereuses entrent cette fois en tant que telles dans le champ d'application de la nouvelle législation. Aussi, n'avons-nous plus affaire à des établissements dont la seule odeur est insalubre ou incommode, mais bien à des établissements qui peuvent être, en eux-mêmes, dangereux, insalubres, ou incommodes. **La loi du 19 décembre 1917 reprendra d'ailleurs l'intitulé de l'ordonnance de 1825, sans même en modifier l'ordre**. Seule la dénomination de « classification » sera abandonnée[241].

De plus, le champ d'application de la nomenclature est élargi au-delà des seules nuisances olfactives et prend davantage en compte une plus vaste panoplie de nuisances ou de risques sanitaires, même si ceux-ci relèvent encore des seuls rejets atmosphériques. Il est remarquable de relever qu'ainsi, dès 1825, le cadre général de la

[240] Voir à ce sujet : A. GUILLERME, A-C. LEFORT, G. JIGAUDON, op. cit., 2004.

[241] Il s'agit d'ailleurs là d'un cas qui restera isolé dans toute l'histoire de la nomenclature des établissements classés. L'impropriété du terme « classification » est ainsi restée limitée à la seule ordonnance de 1815. Elle témoigne de la difficulté de bien faire la distinction entre nomenclature et classification (voir inf*ra).*

législation sur les établissements classés est durablement établi, comme en rend compte le tableau 2, en page suivante. Cette situation résulte de l'évolution politique, sociale et industrielle, ainsi que des progrès scientifiques en matière d'hygiène et de santé. Si la législation en la matière n'en est encore qu'à son début, les bases fondamentales ont d'ores et déjà été établies. Cette évolution n'a pas cessé depuis lors de se poursuivre, puis de s'accélérer, soit par les modifications opérées en matière de nomenclature, soit par des réformes intervenues, de façon parfois déterminante, à l'occasion de lois plus générales.

Tableau 2 : Principales différences de règles de procédures selon les classes, sous l'empire du décret du 15 octobre 1810

Dispositif	**1ère classe**	**2ème classe**	**3ème classe**	**Texte fondateur**
Autorisation préalable	Oui	Oui	Oui	Décret de 1810
Autorité compétente	Décret en Conseil d'Etat puis préfet[242]	Préfet	Sous-préfet	* Décret de 1810 pour les deux premières classes * Ordonnance du 14 janvier 1815 pour la 3ème classe
Obligation d'éloignement	Oui	Non mais mesures pour éviter d'incommoder les *« propriétaires voisins »* et leur *« causer des dommages »*	Non Proximité des habitations *« sans inconvénient »*	Décret de 1810
Obligation d'enquête ***de commodo et incommodo***	Oui	Oui	Non	* Décret de 1810 pour la 2ème classe * Ordonnance du 14 janvier 1815 pour la 1ère classe
Durée d'enquête	1 mois	Non précisé	-	Circulaire du 22 novembre 1811
Rayon d'affichage	5 km	Non précisé	-	Décret de 1810

[242] Ce n'est qu'en 1852, par décret du 25 mars relatif à *« la décentralisation administrative »*, que les préfets ont eu compétence pour délivrer les autorisations des établissements relevant de la première classe. La circulaire du 15 décembre 1852 revient cependant sur cette disposition en précisant que, pour ces établissements, l'instruction du dossier reste de la compétence du ministre.

&3. L'accélération du processus textuel de 1825 à 1917

A la suite de l'ordonnance du 9 février 1825, de nombreuses circulaires ministérielles ont renforcé les prescriptions du décret de 1810 (A), avant que la réforme dudit décret ne soit mise en chantier (B).

A. L'importance des circulaires prescriptives

De nos jours, des circulaires qui complèteraient ou modifieraient des décrets seraient écartées et/ou contestées, en raison de leur irrégularité. La pratique juridique était tout autre à l'époque. C'est pourquoi il est paru utile de les examiner, d'autant plus qu'elles illustrent combien des régimes autoritaires et centralisés peuvent se montrer entreprenants en faveur des droits des tiers, surtout s'il s'agit de propriétaires ou de bourgeois.

En sus de l'ordonnance susvisée du 9 février 1825, la même année une importante **circulaire du 20 août 1825** a été prise par le comte Corbière, ministre de l'Intérieur, qui a été très peu commentée malgré sa portée symbolique et ses incidences sur l'organisation des enquêtes.

Ainsi, la circulaire porte sur *« les enquêtes administratives de commodo et incommodo auxquelles il est procédé sur les demandes des conseils municipaux en autorisation d'aliéner les propriétés communales ».* Elle souligne que les enquêtes administratives de commodo et incommodo ont pour objet de *« constater l'opinion des tiers intéressés au sort de cette propriété, et d'éclairer l'autorité supérieure sur le mérite des projets qui lui sont soumis. Il importe donc que les habitants, (…) soient mis à même de s'expliquer librement sur les inconvénients et les avantages des aliénations projetées, et que leurs déclarations soient assez motivées pour qu'on puisse y trouver le moyen de les apprécier à leur véritable valeur ».*

Cependant, il est fait le constat que ces conditions sont rarement remplies du fait que les enquêtes *de commodo et incommodo* sont *« trop négligées et presque toujours irrégulières dans les communes rurales, n'offrent aucune des garanties qu'on y cherche et se réduisent alors à une vaine formalité. Les unes sont rédigées par le maire sous les yeux des déclarants, qu'ont dû gêner la présence de ce fonctionnaire et la crainte de blâmer un projet qui est ordinairement sa pensée. D'autres ne contiennent que des déclarations* sans *motifs, ou dont le nombre, insignifiant par rapport à la masse des intéressés, ne peut être considéré comme l'expression du vœu général. (…) Il n'est pas rare non plus que des informations de commodo, effectuées sans avoir été annoncées, ne renferment que des votes émis par un choix de personnes nominativement appelées, et dont le dire est bien moins l'effet de la conviction personnelle que d'une complaisance convenue ».* Ainsi, selon le ministre de l'Intérieur, *« de pareils actes ne peuvent ni éclairer la religion, ni mériter la*

confiance de l'autorité, et je les signale ici comme autant de vices qu'on doit s'attacher à écarter d'une information franche et légale ».

En conséquence, le ministre entend rappeler aux préfets les règles à suivre en cette circonstance, qui *« sont d'ailleurs simples et n'ont rien qui puisse gêner l'administration dans aucune localité. L'enquête dont il s'agit est faite par les moyens propres à l'autorité administrative. (…) Elle doit être annoncée huit jours à l'avance, à son de trompe ou de tambour, et par voie d'affiches placardées au lieu principal de réunion publique, afin que les intéressés ne puissent en ignorer, et parce que cette publicité autorise à compter le silence des absents comme un vote affirmatif. L'annonce doit toujours être faite le dimanche, qui est le jour où les intéressés se trouvent habituellement réunis, et qu'à l'égard de l'exécution, le moment préférable est celui où la suspension du travail laisse plus de liberté à ceux qui doivent y prendre part. Il est essentiel que le préambule du procès-verbal, dont il est donné communication aux déclarants, contienne un exposé exact de la nature, des motifs et des fins du projet annoncé ».*

La circulaire a conduit les préfets à prendre conscience de l'importance de ces enquêtes et de leur bon déroulement, ainsi que de l'intérêt qu'elles suscitaient auprès du Gouvernement. Pourtant le régime monarchique présentait de nombreux aspects autoritaires, voire liberticides, qui allaient aboutir à peine cinq ans plus tard aux « Trois Glorieuses » et à l'abdication de Charles X. Néanmoins, si l'on examine les termes mêmes de cette circulaire on ne peut qu'être surpris par leur modernité, en faveur de ce qu'on appellerait de nos jours la participation du public, voire la bonne gouvernance, et par leur profond décalage avec le contexte de censure politique dans lequel ils s'inscrivaient.

Par ailleurs, comment ne pas faire le parallèle avec le décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011 portant réforme de l'enquête publique qui dispose que *« les jours et heures, ouvrables ou non, où le public pourra consulter un exemplaire du dossier et présenter ses observations sont fixés de manière à permettre la participation de la plus grande partie de la population, compte tenu notamment de ses horaires normaux de travail. (...). Ils peuvent en outre comprendre des heures en soirée ainsi que plusieurs demi-journées prises parmi les samedis, dimanches et jours fériés »* ?

De plus, le ministre tient à préciser que *« tous les habitants appelés et admis <u>sans distinction</u> à émettre leur vœu sur l'objet de l'enquête doivent expliquer librement ce qu'ils en pensent, et déduire les motifs de leur opinion, principalement quand elle est opposée aux vues de l'administration qui les consulte »* (souligné par nous). La circulaire consacre ainsi l'absence de toute distinction entre la qualité des habitants (locataires ou propriétaires), alors même qu'elle a pour objet les enquêtes portant sur l'aliénation des propriétés communales. Cette exigence s'impose donc d'autant plus en matière de nuisances de voisinage, pour les enquêtes qui nous occupent.

Enfin, en ce qui concerne le choix, donc l'indépendance du commissaire-enquêteur, *« l'inconvénient qui s'attache au choix du maire, dans bien des circonstances, est facile à sentir, et vous apprécierez l'observation que j'en ai déjà faite. D'un autre côté, rien n'empêche que le soin de l'enquête ne soit confié au juge de paix, non pas comme juge, mais comme personne capable et habituée à ces sortes de fonctions. Dans les communes*

où il n'y a pas de justice de paix, c'est au sous-préfet à déléguer tout autre fonctionnaire dont la capacité et le désintéressement personnel dans la cause lui sont assez connus pour garantir, l'exactitude de sa mission ». La dépossession des prérogatives des maires est encore accentuée, alors même que nous sommes sous la Restauration, et non plus sous l'Empire et sa centralisation étatique, et qu'il s'agit en l'espèce de biens communaux[243].

La circulaire du 20 août 1825, qui s'inscrit dans un contexte social et politique agité, voire pré-révolutionnaire, a joué un rôle non négligeable dans l'appropriation des enquêtes *de commodo et incommodo* par une large couche de la population. En effet, si ces enquêtes préexistaient et étaient mises en œuvre sous l'Ancien Régime, notamment en matière de privilèges ou de concessions accordées par lettres patentes, elles se sont longtemps déroulées de façon arbitraire, y compris lors de l'extension de leur champ d'application favorisée par le décret de 1810, notamment par la visite d'enquêteurs à domicile. Cette démarche, non prévue par les textes, mais usuelle, avait naturellement pour conséquence d'accroître les avis favorables comme en rend bien compte Geneviève Massard-Guilbeaud[244]. La circulaire conduisit à ce que ce genre de pratiques cessât progressivement, pour ne plus guère se rencontrer dans la seconde moitié du siècle, au moment même où le mouvement ouvrier, en pleine transformation, commençait à s'organiser et à faire valoir ses droits.

---

[243] Il est à signaler que ce type d'enquêtes n'a pas encore totalement disparu de nos jours, malgré l'édiction du décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011 portant réforme de l'enquête publique, mais également d'autres dispositions réglementaires comme le décret n° 2011-121 du 28 janvier 2011 relatif aux opérations funéraires. Ce dernier a modifié l'article R. 2223-74 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), pour supprimer la référence à une enquête de *commodo et incommodo,* pour la délivrance de l'autorisation nécessaire pour la création ou l'extension des chambres funéraires (soulignons que dans cette procédure, le conseil municipal a deux mois pour se prononcer, soit bien davantage que pour une enquête publique). Cette ancienne procédure d'enquête découle de deux circulaires, la circulaire du 20 août 1825 relative aux enquêtes de *commodo et incommodo* et la circulaire n° 469 du 15 mai 1884 relative aux instructions sur l'ensemble des modifications apportées par la loi du 5 avril 1884. L'article R. 2223-1 du CGCT prévoyait également ce type d'enquête pour la création et l'agrandissement de cimetières jusqu'à la modification apportée par l'article 240 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 (loi « Grenelle 2»). Le caractère pour le moins obsolète de ces dispositions n'avait été que partiellement corrigé par l'ordonnance du 28 juillet 2005 (JO 29 juillet,) relative aux opérations funéraires qui avait substitué la procédure de l'enquête publique à celle de l'enquête de *commodo et incommodo,* pour la création et l'agrandissement des seuls crématoriums. Le rapport au président de la République relative à cette ordonnance rappelle à cet égard qu'aucun texte législatif ou réglementaire ne définit ce type d'enquête et ne précise son organisation et son mode de financement. *« Seules les circulaires du ministre de l'intérieur du 20 août 1825 et du 15 mai 1884 ont prescrit certaines recommandations. Le caractère obsolète des textes entraîne une grande incertitude juridique qui pose de nombreuses difficultés quant aux modalités de mise en œuvre de cette enquête ».* La Cour administrative d'appel de Nancy n'a pu que confirmer, à l'occasion d'un contentieux portant sur la création de chambres funéraires, que *« les enquêtes de commodo et incommodo ne sont régies par aucun texte »* (CAA Nancy, 29 mars 2012, *Cne de Sarralbe,* n° 11N00261). Ces enquêtes n'en demeurent pas moins encore utilisées de nos jours pour certaines enquêtes, de faible enjeu, comme la suppression de passage à niveau, le déclassement de route communale ou l'autorisation d'ouverture de casinos, etc., avec une durée d'enquête souvent fort réduite (15 jours).

[244] G. MASSARD-GUILBEAUD, op cit. p. 49 et 68.

A la même période, **deux autres circulaires, en date du 25 mai 1825 et du 2 décembre 1826, du ministère de l'Intérieur** étendent le champ des nuisances et des risques des établissements classés auxquels devaient veiller les préfets : aux incommodités dues aux odeurs s'ajoutent l'insalubrité des émanations gazeuses, les fumées mais aussi les risques d'incendie. Dans toute l'histoire de l'environnement industriel, force est de constater qu'en dépit des temps troublés, voire critiques, comme l'était cette période, le renforcement de la prise en compte de ces questions par les autorités n'a pas faibli…Jusqu'à la loi de 1976.

La loi du 15 avril 1829 sur la pêche fluviale constitue une grande avancée juridique et environnementale : elle donne la base légale pour les maires et les préfets d'interdire certaines pratiques industrielles particulièrement nocives pour les cours d'eau, comme le rouissage, au titre de *« la défense de la salubrité publique »*[245]. Son article 25 sanctionne, d'une peine d'amende et de prison, l'utilisation de drogues ou d'appâts pour enivrer ou détruire le poisson[246]. Originellement établies à l'encontre des braconniers, et non contre les déversements industriels, ces dispositions ont vu leur champ d'application élargi par un arrêt de la Cour de Cassation en 1859, qui a ouvert la voie à des poursuites pénales (limitées) contre des industriels pollueurs. En effet, selon la Cour, la loi *« n'avait pas pour unique but de réglementer la police de la pêche, mais aussi de remédier au dépeuplement des rivières et d'assurer la conservation et la régénération du poisson »*[247].

A son tour la Monarchie de Juillet comble, avec la **loi du 28 avril 1832**, certaines lacunes du décret du 15 octobre 1810 en édictant des sanctions pénales et administratives à l'encontre d'un exploitant qui aurait ouvert son établissement sans l'autorisation requise[248]. Certes, les sanctions pénales restaient peu dissuasives avec des peines d'amende d'un à cinq francs, conformément aux articles 471 et 474 du Code pénal, mais avec une peine d'emprisonnement (qui ne fut que très rarement appliquée) en cas de récidive. Surtout, la loi introduit des sanctions administratives en donnant le pouvoir au préfet de prononcer la fermeture de l'établissement[249].

---

[245] D. SERRIGNY, *« Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative »*, Dijon, 2ème éd., vol. 2, 1865, p. 844. Voir aussi : B. BARRAQUE, *« Aux origines du Génie rural et du droit moderne des cours d'eau : Benjamin Nadault de Buffon (1804-1880) », Pour mémoire,* printemps 2008, p. 26-47.

[246] Les mêmes termes seront repris par la loi du 9 février 1949, pour donner naissance à l'article 434-1 du Code rural, issu de l'ordonnance n° 59-25 du 3 janvier 1959 (actuellement art. L. 432-2 du Code de l'environnement).

[247] Arrêt du 27 janvier 1859, *Bulletin des arrêts de la Cour de Cassation rendus en matière criminelle,* Paris, 1859 (1), p. 47-49.

[248] Loi réformant le Code pénal et le Code d'instruction criminelle, qui fut l'un des grands textes législatifs de la Monarchie de Juillet, et même de l'histoire du droit, avec la suppression des châtiments corporels, l'abolition de la peine de mort dans neuf cas, et l'extension significative du domaine d'application des circonstances atténuantes.

[249] H. POREE et A. LIVACHE, *« Traité théorique et pratique des manufactures et ateliers dangereux, insalubres et incommodes »*, imprimerie et librairie générale de jurisprudence, Paris, 1887, p. 545 et 546 ; P.

La **circulaire du ministre du Commerce du 8 août 1833** renforce encore l'esprit de ces dispositions en tentant de mettre fin aux abus de l'antériorité des droits acquis édictée par l'article 11 du décret du 15 octobre 1810, qui dispose que tous les établissements en activité à cette date *« continueront à être exploités librement »*, ce qui avait généré de nombreuses et importantes transformations, modifications et extensions d'activité en toute liberté.

Le décret de 1810 édictait en effet le bénéfice des droits acquis sans aucun différé d'application : il maintenait un certain *statu quo*, non seulement en termes de lieu et de durée d'implantation, mais aussi de conditions de fonctionnement ; car qui dit absence de toute exigence d'autorisation, dit absence simultanée de prescriptions de fonctionnement. De plus, il ne prescrivait aucune sanction en cas d'infraction, en toute logique libérale.

Cette fois, en vertu de la loi du 28 avril 1832, ladite circulaire précise que les propriétaires des établissements formés antérieurement au décret *« ne peuvent augmenter leurs appareils, agrandir leur local ou opérer des mutations assez considérables pour changer la nature des rapports existant entre ces établissements et les propriétés voisines, sans être assujettis aux dispositions de ce décret et des ordonnances postérieures »*. L'article 11 du décret ne s'appliquerait uniquement qu' « *à l'ancien état des fabriques ou ateliers conservés et maintenus dans le même système et avec les mêmes moyens d'exploitation ».* La loi de 1917 puis celle de 1976 en reprendront le principe, mais en le conditionnant à la fois à une exploitation régulière et à l'absence de modification notable, puis substantielle d'activités.

De plus, les enquêtes *de commodo et incommodo*, qui peu à peu ont pris de l'ampleur à la suite du décret de 1810, ont vu leur champ étendu par la loi du 7 juillet 1833 qui introduit l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP).

Le 30 novembre 1837, une ordonnance de police est prise pour le département de la Seine et les communes de Sèvres, Meudon et Saint-Cloud qui complète et précise les dispositions du décret modifié de 1810, en ce qui concerne notamment le contenu de la demande d'autorisation. Un plan, en double exemplaire, est exigé indiquant les détails de l'activité, *« les tenants et aboutissants aux ateliers »*. Pour les demandes relevant de la première classe, il est en outre demandé un plan à l'échelle de vingt-cinq millimètres pour cent mètres (soit 1/4 000ème) mentionnant toutes les habitations situées dans un rayon d'au moins huit cent mètres. De plus, conformément à son article 4, il ne pourra être fait aucune modification *« dans un établissement classé et autorisé, sans une autorisation nouvelle » »* (souligné par nous). Ce texte est novateur et exigeant sur bien des points, tant sur le plan du contenu du dossier d'autorisation qu'en matière de transformation ou d'extension d'activités. Il conditionne ainsi, pour la première fois, toute modification à

LE MAROIS, *« Droit français des ateliers dangereux, insalubres et incommodes »,* Larose et Forcel, Paris, 1883, p. 105.

une autorisation préalable, quelle que soit l'ampleur de cette modification. Il est également le premier à introduire la notion d' « **établissement classé »,** laquelle sera reprise, bien plus tard, par la loi du 19 décembre 1917.

Le 20 février 1838, le préfet de police de Paris publie une « *instruction relative aux établissements dangereux, insalubres et incommodes ».* Le ton comme le fond ne laissent pas de place au doute quant à la volonté, concrète, de sévir contre les exploitants peu scrupuleux qui ouvrent des établissements sans requérir l'autorisation préalable : *« Pour arrêter le cours de si graves abus, vous comprendrez combien il est nécessaire de s'opposer à l'installation de tout atelier pour l'exploitation d'une industrie classée, qui serait établi sans l'autorisation voulue par les règlements ».*

Les risques afférents à certaines activités sont également soulignés, pour lesquels le préfet demande la plus grande vigilance : « *Les observations qui précèdent acquièrent plus d'importance encore quand il s'agit d'établissements de nature à compromettre la sûreté publique, tels, par exemple, que les appareils à vapeur, les ateliers d'artificier, les fabriques de poudre fulminante, les usines à gaz, etc. ». (…) Lorsque la suppression d'un de ces établissements ou de tout autre vous paraîtra nécessaire, vous devrez donc l'ordonner par une sommation, et y apposer même, au besoin, les scellés ».*

Et fait nouveau : le préfet conclut sur le juste équilibre à trouver entre d'une part les intérêts des industriels et, d'autre part, non plus la protection des biens, mais la sécurité publique, tout en se prononçant nettement en priorité pour cette dernière : *« Je laisse à votre discernement le soin d'apprécier ce qu'il convient de faire pour détruire les abus, sans que les intérêts privés puissent élever des réclamations fondées. Il est des cas, néanmoins, où une juste sévérité ne doit fléchir devant aucune considération ; c'est lorsque vous reconnaîtrez que la sûreté publique est compromise »* (souligné par nous). Par le passé, les préfets de police de Paris se sont ainsi souvent montrés plus protecteurs de l'intérêt général, notamment en matière de salubrité publique, que les textes de portée nationale. La position, encore plus stricte ici, du préfet de police s'inscrit bien dans le contexte socio-économique de l'instant (voir *infra).*

Cependant, durant de nombreuses décennies le Conseil d'Etat se montra le gardien de la libre entreprise en interprétant dans un sens très large le droit d'antériorité de l'exploitant, y compris lorsque les modifications apportées à son activité pouvaient en changer la nature ou l'ampleur. Et ce, parfois à l'encontre des conclusions du Gouvernement, pourtant peu porté à sanctionner les nombreuses dérives. Ainsi, dans le cadre d'un pourvoi contre la décision du préfet de Seine-et-Oise enjoignant à l'exploitant d'une fonderie de suif, qui avait fortement augmenté ses capacités, d'employer de nouveaux appareils de fabrication qui soient plus « fumivores », le Conseil d'Etat a censuré l'arrêté préfectoral pour excès de pouvoir. Il a retenu le fait que l'activité litigieuse avait été exploitée avant 1810 et qu'il *« n'est pas établi par l'instruction qu'il ait*

été apporté à ladite usine des modifications qui aient changé les conditions de son exploitation »[250].

Le ministre, dans ses conclusions prises dans le sens du rejet du pourvoi, avait pourtant établi que *« l'accroissement avait été si considérable qu'on peut dire que l'industrie a changé de nature : en effet, dans l'origine et jusqu'en 1812, l'exploitant qui est boucher, n'y fondait guère que le suif des bestiaux abattus par lui, tandis que depuis 1842 le sieur Valdin fond des quantités considérables de suif qu'il va chercher au loin. En fixant le nombre de fontes à une par semaine, l'arrêté préfectoral a fait une large place à l'industrie du sieur Valdin… ».*

La circulaire ministérielle du 15 décembre 1852 complète à son tour le décret du 15 octobre 1810, notamment son article 7, en matière de recours contre les autorisations accordées par l'administration. Ainsi, *« lorsqu'une demande en autorisation était de admise par l'Autorité préfectorale, ceux qui croient avoir à s'en plaindre, qu'ils aient ou non figuré dans l'enquête, sont indistinctement reçus à former opposition devant le conseil de Préfecture sauf recours au Conseil d'État ».* Par contre, quand l'autorisation a été refusée la seule voie ouverte au demandeur est celle du recours devant le Conseil d'État. La circulaire souligne que c'est désormais selon cette procédure que les recours portant sur les établissements de première classe doivent être introduits[251].

Un nouveau règlement du préfet de police Paris, en date du 20 décembre 1881, crée un corps d'inspection spécialisée : il servira à nouveau d'exemple lors de l'élaboration de la loi de 1917.

B. La mise en chantier de la réforme du décret de 1810

Depuis l'ordonnance de 1825, ou plus précisément depuis la loi de 1832 si l'on adjoint les sanctions, en dehors de la nomenclature, les modifications apportées au décret de 1810 furent des plus limitées. Toutefois, la réforme du décret du 15 octobre 1810 fut mise sur le chantier à de nombreuses reprises[252], du fait qu'elle ne donnait satisfaction ni aux exploitants, soumis à un régime d'autorisation préalable, même pour ceux dont l'activité se révélait parmi les moins incommodantes, ni aux riverains dont les plaintes s'étaient plutôt accrues. En 1864, le Comité des arts en manufactures (où les intérêts de l'industrie restaient encore bien représentés) recommande la refonte de la nomenclature avec, pour

[250] CE, 6 août 1855, *Leb.,* p 571. Voir, dans le même sens, les arrêts du CE, 10 septembre 1855, *Leb.,* p 611 ; CE, 12 février 1886, *Leb.,* p 128.

[251] Le délai de recours devant le conseil d'État a été déterminé par la suite par la loi de finances du 13 avril 1900 (article 24, § 4), à l'encontre des décisions de toute autorité qui ressortit au Conseil d'État. À savoir le délai de deux mois à partir de la notification. Ce délai est resté inchangé depuis lors en matière de contentieux administratif.

[252] Voir notamment : L. EMERY, « *La législation des établissements classés et le projet de réforme* », thèse, Paris, 1911.

la première fois, l'instauration d'un régime de déclaration en lieu et place de la troisième classe.

Selon ce rapport, le nouveau régime devait permettre aux exploitants concernés de s'affranchir de la procédure d'autorisation, qui devenait de plus en plus difficile à obtenir sans heurt avec le voisinage. Dans cet esprit, une refonte d'ampleur de la nomenclature fut entreprise d'abord par le décret du 31 décembre 1866, puis par le décret du 3 mai 1886 (voir *infra).*

Entre 1810 et 1917, au fil des textes le nombre d'établissements visés par cette réglementation n'a pas cessé d'augmenter, tout en recueillant de nombreuses réclamations aussi bien de la part des industriels, qui considéraient cette réglementation trop contraignante, que de la part des tiers qui la jugeaient trop peu protectrice. Malgré cette situation, les nombreux décrets et ordonnances qui ont régi les établissements dangereux, insalubres ou incommodes n'ont prescrit que peu de dispositions portant sur l'exploitation de ces établissements.

De rares instructions techniques détaillées ont ainsi été données aux préfets au cours du siècle portant sur les prescriptions ou conditions à édicter dans leurs arrêtés. Et en dehors de quelques décrets spécifiques, comme les décrets du 30 octobre 1836 portant règlement sur les fabriques de fulminates de mercure, amorces fulminantes et autres matières analogues, du 9 février 1867 sur les usines à gaz, du 19 mai 1873 sur les huiles et essences de pétrole, on peut dire qu'il ne préexistait pas véritablement en France de réglementation technique sur les établissements classés. La création progressive de conseils d'hygiène et de salubrité, institués en 1848, a certes permis aux préfets d'être mieux conseillés sur les dispositions à imposer, mais celles-ci pouvaient varier grandement en fonction des personnalités nommées, selon les départements ou les moments.

De plus, aucun collationnement ni aucune synthèse de toutes les prescriptions applicables aux activités visées n'étaient réalisés et n'étaient donc à la disposition des autorités. Il n'existait donc pas, durant toute cette période, de texte juridique et technique de portée nationale qui fût suffisamment précis et cohérent pour servir de cadre aux prescriptions préfectorales.

La loi et la nomenclature ne sont d'aucune portée, si nulle sanction dissuasive n'est édictée en l'absence d'autorisation ou lors de manquements graves à des prescriptions réglementaires d'exploitation. Pour autant, il importe que ces prescriptions ne soient pas indigentes ou imprécises mais réellement applicables et contraignantes. La législation de 1810 a, à cet égard, montré à la fois l'inanité et même l'effet contre-productif de certaines obligations d'éloignement visant des industries polluantes ou dangereuses, du fait d'imprécisions textuelles, mais aussi du fait que ces industries avaient besoin d'un bassin de main d'œuvre et de débouchés à proximité.

Cette politique a par ailleurs accentué le déséquilibre entre les grandes villes et leurs banlieues ; sur la base des données statistiques disponibles, il a ainsi été établi qu'entre

1880 et 1912, le *« nombre d'usines de première classe ne cesse de grimper en banlieue, accroissant ainsi son insalubrité, tandis qu'à Paris il diminue »*[253].

Cette « ceinture d'insalubrité » résulte, selon A-C. Lefort, de choix politiques et idéologiques *« constants entre 1850 et 1960 »,* visant à « *rendre la capitale et certaines villes privilégiées des alentours plus salubres et plus belles* ». Par la technique de l'éloignement des sources de nuisances industrielles, amplifiée par le décret de 1810, un véritable paysage des odeurs se serait édifié, au détriment de certaines banlieues, notamment au nord de Paris, tant le décret aurait *« favorisé et encouragé les formes ségrégatives de construction de l'espace en zones périphériques »*[254]. Ainsi, en 1889, le maire de Villejuif s'insurge contre la situation *« sanitaire insalubre et malsaine* » de la banlieue parisienne, et dénonce la politique de déporter toutes les nuisances hors de la capitale, tandis que cette dernière *« s'assainit de jour en jour, en reléguant dans la banlieue ses industries insalubres et incommodes, ses cimetières, ses hôpitaux, ses ordures, ses eaux d'égouts, ses vidanges, etc., qui empestent l'air, empoisonnent les cours d'eau, contaminent les eaux d'alimentation, forment autour de Paris une ceinture de foyers miasmatiques et tendent à faire des communes de banlieue un immense dépotoir »*[255].

Pour autant, si ces faits, et bien d'autres, ont été bien réels et ont été favorisés par le décret de 1810, il s'agit moins là d'un défaut ou d'une conception biaisée du texte que de son application orientée, détournée, en faveur de la bourgeoisie à la conquête du centre de Paris, et parfois à des fins spéculatives. Le fait d'ailleurs que Paris ait connu un certain assainissement atteste d'une certaine efficacité du décret. Rappelons à cet égard qu'en vertu du décret de 1810, les établissements et ateliers inscrits en 1ère classe *« ne pourront plus être formés dans le voisinage des habitations particulières ».* Cette disposition est valable quel que soit le lieu considéré sur tout le territoire national, ce qui constitue une des nouveautés et des forces du texte. Ce qui est en cause, c'est bien l'usage orienté qui en a été fait.

Par ailleurs, si l'on doit mentionner la force centrifuge qui repousse les usines à la périphérie de certaines grandes villes, il ne faut pas omettre la force centripète : la poussée démographique et urbanistique en direction des usines, du fait même qu'il n'y a jamais eu de cohérence, ou, *a minima*, de coordination, entre les politiques de développement industriel et d'urbanisation. Cette dichotomie, cette schizophrénie serait-on tenté d'écrire, eu égard aux caractères entremêlés de ces politiques, a de tout temps subsisté, même durant la loi de 1976[256]. Cela fut aussi le cas des usines de production

---

[253] A. GUILLERME, A-C. LEFORT et G. JIGAUDON*, « Dangereux, insalubres et incommodes. Paysages industriels en banlieue parisienne, XIXe-XXe siècles »,* Champ Vallon, Collection Milieux, 2004, p. 211.

[254] A-C. LEFORT, *« Gestion des usines classées 1480-1960 : conséquences sur les paysages de la banlieue parisienne »,* Communication CDHT-CNAM, 2002, p. 9. Voir également A. CORBIN, *« Le miasme et la jonquille - L'odorat et l'imaginaire social aux XVIIIe et XIXe siècles* », Flammarion, Ed. Poche, 2008.

[255] *Procès-verbal du conseil d'arrondissement de Saint-Denis, vœux,* année 1889, In : A-C. LEFORT, *préc.,* p. 6.

[256] Ainsi, les cas d'usines classées Seveso qui se sont trouvées, au fil du temps insérées au contact, voire au cœur, d'agglomérations ne manquent pas : citons ainsi l'ancienne usine Grande Paroisse de Toulouse

d'électricité à la fin du XIXe siècle, souvent installées au cœur des villes, qui se traduisirent par le retour des nuisances pour le voisinage (fumées noires issues de la combustion du charbon, bruits et trépidations). Cette situation se retrouve actuellement avec l'implantation de chaufferies collectives au bois, au contact même des riverains, qui diffusent de nombreux polluants nocifs mais peu ou pas visibles (ultrafines, dioxines, radioéléments, HAP[257], métaux lourds, etc.).

Ainsi, les villes n'ont pas cessé de s'étendre au cours du XIXe siècle et du siècle suivant, pour finir par se rapprocher, voire venir au contact, des industries qui s'étaient implantées en dehors de toute zone urbanisée. La situation était devenue tellement contradictoire et ingérable qu'à la fin du XIXe siècle, la question se posait de savoir si l'exigence d'éloignement était un bon remède, ou bien un mal supplémentaire et s'il ne fallait finalement pas mieux inciter, voire contraindre, les industries visées à maîtriser et contenir leurs nuisances et dangers, de sorte à mieux les faire cohabiter sinon au cœur des villes, du moins à proximité[258].

Le principe de l'éloignement s'est longtemps imposé au sein de la législation relative aux établissements classés ; de nos jours, il a été largement supplanté par celui de l'isolement ou du confinement des sources de nuisances ou de dangers au sein même de l'établissement industriel. Si J.P. Baud voit en ce dernier *« une forme aggravée »* de l'éloignement[259], il s'agit plutôt d'une disposition qui présente certains avantages comme celui de forcer l'industriel à prendre les meilleures mesures de prévention et des précautions à la source même du problème. Et, par là-même, à l'inciter à revoir la conception de l'activité concernée.

A la veille de la profonde et durable réforme que va instaurer la loi du 19 décembre 1917, le nombre d'établissements classés qui ont été comptabilisés en 1913 s'élevait pour toute la France à quelque 75 000, se décomposant officiellement en huit secteurs : 14 585 tueries, 3273 vacheries, 2868 buanderies, 2313 scieries, 1809 porcheries, 1508 dépôts de chiffons, 1170 distilleries, 231 activités de dorure sur métaux[260]. Ce décompte, où prédominent très largement les exploitations agricoles et connexes (élevages et tueries), ne tient nullement compte de nombreuses autres activités, comme toutes celles relevant de la chimie. Le nombre d'établissements classés devait donc être significativement plus élevé, comme le souligne également G. Massard-Guilbaud, sans qu'il soit possible de le connaître faute de statistique complète.

(« AZF »), la plate-forme chimique de Pont-de-Claix qui jouxte Grenoble, avec trois sites Seveso, l'usine Lubrizol à Rouen, etc.

[257] Hydrocarbures aromatiques polycycliques (famille du benzène), qui sont cancérogènes pour la plupart.

[258] Il aura fallu cependant attendre la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003, relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, prise à la suite de l'accident « AZF », pour qu'une impulsion politique soit réellement donnée en la matière.

[259] JP. BAUD, *« Le voisin protecteur de l'environnement », RJE* 1-1978, p. 16 à 33*,* p. 19.

[260] Archives Nationales F12 7609, in G. MASSARD-GUILBAUD, *op. cit.* p. 343.

Il n’est sans doute pas fortuit que les préfets aient comptabilisé uniquement les secteurs précités, qui correspondaient à la fois à des secteurs traditionnels et peu appréciés de la population, au détriment des autres activités plus modernes et aux mains de propriétaires souvent influents, comme dans le secteur de la chimie.

Chapitre 2nd. La genèse et l'évolution de la loi du 19 décembre 1917

Section I. La lente maturation de la loi du 19 décembre 1917

A titre liminaire, il importe de relever le fait que, un siècle plus tard, l'administration considérait encore que le décret impérial de 1810 avait été édicté avant tout en faveur de la libre entreprise, comme le rappelait le ministre des Travaux publics dans ses instructions du 13 novembre 1912 (voir *supra).*

Entre-temps la Révolution de février 1848 avait certes favorisé dans toute l'Europe un formidable élan révolutionnaire fondé sur des idéaux de progrès social, de justice et de liberté, mais cette période euphorique, où Karl Marx avait vu la première révolution prolétarienne au monde, avait cependant été fugace et vite reprise en main (et dans le sang) par la nouvelle bourgeoisie d'affaire et d'industrie. En juin 1848, à l'occasion des insurrections populaires, la République est devenue conservatrice et bourgeoise. Le succès aux élections présidentielles de Louis-Napoléon Bonaparte en décembre, son coup d'Etat trois ans plus tard, le 2 décembre 1851, puis le plébiscite du 21 décembre, suivi du rétablissement de l'Empire en 1852, se firent avec le soutien de la bourgeoisie, de l'industrie et de la finance, qui allèrent vite en profiter[261]. Le capitalisme ne s'était jamais aussi bien porté, au gré des intérêts ou des convictions ; dans le même temps les grandes mutations technologiques, les pensées économiques et sociales prirent un large essor.

Comme le soulignait à l'époque M. Fraissaingea, le décret de 1810 *« ne répondait plus aux nécessités du XXe siècle »,* de par sa *« sphère d'application insuffisante »*[262]*.* Dès lors, tant le contexte politique et législatif que l'évolution de la société se prêtaient à une réforme et à une modernisation profondes de la législation relative aux établissements dangereux ou insalubres, qui allaient conduire à la loi du 19 décembre 1917.

Les prémices de la loi remontent au rapport Chevreul[263] de 1864, à la suite duquel le Comité des Arts et Manufacture proposa la refonte de la nomenclature et surtout la création d'une classe où les activités ne seraient soumises qu'à déclaration, soit cinquante

[261] Et avec le soutien également, il faut le préciser, des paysans qui restèrent attachés à l'image de l' « oncle » bienfaiteur, sans que ces derniers n'en aient cependant tiré profit.

[262] M. FRAISSAINGEA, *« Les établissements dangereux, insalubres ou incommodes »,* thèse, Droit, Toulouse, 1922, p. 15.

[263] Michel-Eugène Chevreul fut un grand chimiste français, connu pour sa découverte de la créatine mais aussi pour ses travaux sur les acides gras et la saponification. Il fut à l'origine de théorie des couleurs, dont s'inspirèrent de nombreux peintres du XIXe siècle, à commencer par les pointillistes.

ans environ à peine après le texte fondateur de 1810. Il a fallu cependant une durée équivalente pour que cette préconisation trouve son application dans la loi de 1917. En janvier 1897, le ministre du Commerce Edouard Lockroy dépose au Parlement un projet de loi visant à réformer le décret de 1810, mais dans un sens plus répressif. Resté lettre morte, ce projet de loi a été repris par l'intéressé, devenu entre-temps député, et défendu sous forme d'une proposition de loi en 1899, mais sans plus de succès. Le rapport du 28 avril 1899 du Dr. Chautemps au Conseil d'hygiène et de salubrité de la Seine, puis le vœu unanime de cette assemblée le 18 janvier 1901 dans un sens plus libéral du texte, préfigurent finalement la future loi de 1917 en préconisant notamment la création d'un régime déclaratif pour la troisième classe, l'organisation d'une inspection technique unifiée, l'édiction de prescriptions générales et de sanctions pour les établissements concernés.

Le rapport du Dr Chautemps analyse parfaitement les imperfections et omissions du décret de 1810 et de l'ordonnance royale du 14 janvier 1815, qui le complète, en ce qui concerne notamment l'absence des sanctions encourues, ainsi que de la surveillance des établissements visés, en précisant que *« cette surveillance n'est organisée que dans le département de la Seine*[264]*, mais non dans la loi ».* De même, il est rappelé que ces textes *« n'ont pas été préparés en vue de garantir la santé des ouvriers ».* Il est préconisé d'unifier le personnel des inspecteurs du travail à celui des inspecteurs des établissements classés[265]. Aussi, le Conseil d'hygiène, adopte-t-il en ces termes, dans sa séance du 18 janvier 1901, la rédaction de l'article 1er de la future loi : *« Les manufactures, ateliers, usines, magasins, chantiers et tous établissements industriels qui présentent des causes de danger soit pour la sécurité, soit pour la salubrité ou la commodité du voisinage, soit pour la sécurité et la santé du personnel qui y est occupé, sont soumis à la surveillance de l'autorité administrative »* (souligné par nous).

Par ailleurs, il considère comme *« excessif de soumettre à l'autorisation un certain nombre d'industries pour lesquelles la déclaration serait suffisante » et préconise en conséquence l' « innovation, très importante et très libérale, de ne soumettre les établissements compris dans la troisième classe qu'à l'obligation d'une déclaration écrite ».* A cet égard, le rapport prend exemple des installations d'appareils à vapeurs et de débits d'hydrocarbures qui avaient fait l'objet d'un déclassement pour les soumettre « à la formalité de la déclaration ». Ces premières initiatives de déréglementation de l'administration, qui rappelons-le, ont pris leur source dans la période ultra-libérale de 1865[266], est riche d'enseignement sur l'évolution de l'histoire du droit en la matière. Fort de ce précédent, le régime de la déclaration est à nouveau préconisé et justifié, lequel finit par voir le jour en 1917. Il représente de nos jours plus de 90 % de l'ensemble des

[264] Un règlement du préfet de police Paris, en date du 20 décembre 1881, avait créé un corps d'inspection spécialisée.

[265] Ce qu'avait d'ailleurs fait l'Angleterre, dès 1833, avec les *Factory inspectors,* selon l'approche : *« Si la sécurité des travailleurs est assurée, alors celle des populations avoisinantes aussi ».*

[266] Décrets de 1865 et de 1880 pour les appareils à vapeur, puis, dans la foulée, de 1873 et de 1885 pour les débits d'hydrocarbures.

installations classées, auquel est venu s'adjoindre en 2009 le régime dérogatoire de l'enregistrement au détriment du régime de l'autorisation.

Mais il fallut encore attendre près de vingt ans : à partir de février 1903 plusieurs projets furent débattus sans résultat immédiat. Ils avaient tous peu ou prou les mêmes objectifs, à savoir faciliter les contrôles des entreprises, renforcer les sanctions, mais aussi assouplir la réglementation en créant une catégorie d'installations relevant de la simple déclaration. Le Dr Chautemps déposa ainsi un premier rapport au Sénat, en juillet 1907, dans lequel il souligne le caractère obsolète du décret de 1810, au regard des progrès considérables enregistrés dans l'industrie, mais aussi de l'apparition concomitante *« de nouvelles causes de risques pour la santé publique ».* De sorte que *« le régime actuel des établissements classés est condamné par tous ceux qui ont eu à l'appliquer ou à le subir. Pleine de lacunes, que la jurisprudence a dû combler plus ou moins arbitrairement, compliquée et incertaine, cette réglementation n'est en rapport, ni avec les nécessités, ni avec les progrès de la salubrité publique et de l'hygiène ouvrière »*[267].

Après plusieurs tentatives infructueuses en vue de l'adoption d'une loi, ce ne fut que lorsque le Dr Chautemps fut élu sénateur et vice-président du Sénat le 9 janvier 1917 que tout s'accéléra[268]. Ainsi, le 19 janvier il dépose un rapport supplémentaire à sa proposition de loi, tendant à la révision de la législation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes et en préside la séance le 25 janvier. La loi doit ainsi beaucoup à la constance et à la détermination d'un homme, et ce malgré un contexte inédit et peu propice : la première Guerre Mondiale.

La jurisprudence du Conseil d'Etat joua aussi un rôle de premier plan dans l'évolution des dispositions comme dans celle du champ d'application du décret du 15 octobre 1810, et, ce faisant, dans la genèse de la loi de 1917. Ainsi la Haute Juridiction a progressivement intégré dans le champ d'application de la loi la sécurité publique (23 janvier 1885, *D.P.* 1886, 3, 83), la protection de la santé publique (29 juillet 1887, *D.P.* 1888, 3, 105) et d'autres intérêts protégés (protection des cours d'eau, etc.). Dans le même temps, le rythme de production législative s'accélère dans des domaines proches avec, par exemple, les lois fondamentales d'avril 1898 sur le régime des eaux, du 21 juin 1898 relative à la police rurale, ou la loi du 15 février 1902 sur la protection de la santé publique.

En octobre 1810, l'Empire était à son apogée, avec ses cent trente départements depuis Hambourg jusqu'à Rome, et l'Etat français n'avait alors jamais été aussi centralisateur. En décembre 1917 par contre l'issue de la guerre restait encore bien incertaine, d'autant plus que la grande alliée russe venait de connaître la Révolution d'octobre, qui allait

---

[267] Rapport CHAUTEMPS au Sénat, 11 juillet 1907, S. 1918, p. 711. Il est à relever l'importance accordée, par son auteur, à l'hygiène des travailleurs. Préoccupation qui avait déjà été exprimée par le Conseil d'hygiène et de salubrité de la Seine en 1901, mais sans que le législateur n'en tint finalement compte dans les intérêts protégés de la loi de 1917 (voir *infra).*

[268] Voir, pour plus de détails, sur les nombreux travaux parlementaires qui eurent lieu durant près de quinze années : M. MAGISTRY, *op. cit.,* p . 53 et suiv.

conduire à la chute de la monarchie et à la fin des hostilités avec l'Allemagne. L'entrée en guerre des Etats-Unis d'Amérique fut certes déterminante, mais la victoire ne pouvait pour autant être prédite en décembre 1917. L'armée française était même en situation périlleuse, et la mobilisation de toutes les ressources du pays en faveur de l'industrie de guerre ne se prêtait nullement à une réforme législative d'envergure.

C'est dire l'importance, que l'on peut qualifier d'historique, de la loi du 19 décembre 1917 qui est en fait l'aboutissement de tout un processus en vue de concilier la protection d'une part de l'industrie, d'autre part des tiers, auxquels la loi allait accorder davantage de reconnaissance et de droit.

Dans cette phase préparatoire, un décret, peu commenté malgré son intérêt sur le plan juridique, rend déjà bien compte de l'esprit de la loi de 1917 : à savoir le **décret du 12 décembre 1915** relatif à *« la surveillance des établissements dangereux ou insalubres qui travaillent pour la Défense nationale »* (JO du 19 décembre). Le ministre de la guerre, Gallieni, propose ainsi un décret qui mette fin au fonctionnement sans autorisation de nombreuses usines et manufactures qui se sont développées à travers le pays pour répondre à l'effort de guerre. Il considère pour autant que cette *« situation irrégulière ne peut pas se prolonger sans inconvénient et il convient de lui substituer un régime légal, en modifiant la législation sur les établissements dangereux ou insalubres, de manière à permettre à l'Administration d'accorder des autorisations provisoires valables pendant la durée des hostilités ».* Le ministre de la guerre précise que le projet de décret « *concilie les nécessités de la Défense nationale avec les intérêts de l'hygiène et de la sécurité des ouvriers et des voisins »*[269] *»* (souligné par nous).

Le décret du 12 décembre confère certes à l'exploitant l'autorisation provisoire d'exploiter ou de s'étendre, mais pour la seule durée des hostilités et à condition qu'il respecte les *« mesures prescrites dans l'intérêt de la salubrité publique ou de la sécurité des ouvriers et des voisins ».* Cette autorisation, de surcroît, ne conférera aucun droit à l'exploitant qui devra, s'il désire poursuivre sa production, *« obtenir une autorisation régulière après l'accomplissement des formalités réglementaires ».* Ces établissements restent, de plus, soumis à la surveillance de l'administration qui a pour objet notamment de *« constater si toutes les prescriptions relatives à l'hygiène et à la sécurité sont observées ».*

Le rapport au président de la République, en date du 21 janvier 1917, en vue de transférer au ministre aux Armements[270] les attributions relatives à la surveillance de ces établissements, rappelle en introduction que le décret susvisé avait bien pour objet de *« mettre un terme à la tolérance dont avaient bénéficié, depuis l'ouverture des hostilités,*

---

[269] A. GUILLERME, AC LEFORT et G. JIGAUDON*, « Dangereux, insalubres et incommodes. Paysages industriels en banlieue parisienne, XIXe-XXe siècles »,* Seyssel, Champ Vallon, Collection Milieux, 2004, p. 184.

[270] A. THOMAS, député, journaliste à *l'Humanité*, compagnon de route de JAURES, auquel il succéda comme député du Tarn au sortir de la Guerre, fut ministre aux Armements de 1915 à 1917. Il joua certainement un rôle important dans la prise en compte par ce décret des travailleurs des usines d'armement. En 1919, il démissionna de son mandat pour prendre la présidence du Bureau international du travail (BIT) à Genève dont il fut l'un des instigateurs.

les établissements soumis à la législation sur les établissements dangereux et insalubres ». En conséquence, le ministre a été investi du droit « *d'autoriser la mise en service et d'inspecter le fonctionnement des usines travaillant pour les besoins de l'armée ».* Le principe, fondamental, de surveillance et d'inspection des établissements dangereux et insalubres, est clairement établi dès décembre 1915, deux ans avant la loi cadre de 1917, alors même que la Grande guerre battait son plein. La surveillance des établissements classés restera au cœur du dispositif de la future loi.

Il importe de souligner encore l'importance accordée à l'hygiène et la sécurité des travailleurs, alors même que le conflit s'annonçait long et très meurtrier et que l'industrie de guerre était une priorité absolue[271]. Deux ans plus tard, cette question fut cependant écartée des intérêts protégés par la loi de 1917. La prise en compte du voisinage de ces usines, et non plus des seuls propriétaires, est tout aussi nouvelle et remarquable, dans ce contexte. Dès lors, il paraît difficilement recevable de considérer que la loi de décembre 1917 était à nouveau conçue pour les industriels. Nous maintenons que, malgré ses imperfections, elle participe d'une avancée notable en faveur du droit des tiers.

Le rapport du député Navarre en date du 25 octobre 1917 rend parfaitement compte de ce nouveau contexte : *« Le décret de 1810 n'est plus en rapport avec le développement de l'industrie depuis cette époque. Les progrès réalisés en mécanique, en physique, en chimie, ont créé un état de choses nouveau qui ne peut plus être efficacement réglementé par un décret-loi ne reconnaissant qu'une seule cause d'insalubrité ou d'incommodité : l'odeur, s'inquiétant uniquement de la santé et de la commodité du voisinage sans se préoccuper des travailleurs employés dans les ateliers dangereux et insalubres* ». Après avoir rappelé les nouveaux motifs de classement intervenus depuis lors, le député conclut que « *toutes ces mesures ont été insuffisantes pour atténuer les inconvénients de la législation, parce qu'elles ne pouvaient toucher à des dispositions essentielles. Une loi seule peut le faire tant en ce qui concerne les formalités préalables à l'autorisation qu'en ce qui a trait aux sanctions efficaces et à l'organisation d'une surveillance effective des établissements réglementés »*[272] (souligné par nous).

Plusieurs fois reportée, la loi est finalement adoptée le 19 décembre 1917 : elle se veut alors un équilibre qui vise à rendre plus simple et rapide le dispositif tout en renforçant

---

[271] A la même période, le Code du travail avait été institué par la loi du 28 décembre 1910. Le décret du 10 juillet 1913, portant exécution de certaines dispositions dudit code, règlemente l'hygiène et la sécurité du travailleur (titre II du code). La loi du 19 décembre 1917 ne pouvait dès lors pas se concevoir et être examinée indépendamment de ce contexte. De même, la loi sur les maladies professionnelles promulguée le 25 octobre 1919, au sortir de la guerre, avait été adoptée par la Chambre dès 1913. L'entrée en guerre reporta son examen par le Sénat en 1919 ; ce ne fut cependant pas le cas de la loi sur les établissements classés. Preuve supplémentaire de l'importance juridique et historique de cette loi, et de sa portée, y compris en matière d'hygiène et sécurité au travail mais en tant que « substitut » du Code du travail. De son côté, le dernier empereur d'Autriche, Charles François Joseph de Habsbourg-Lorraine (dit Charles Ier), avait, dès juillet 1917, créé pour la première fois en Europe, un ministère de la Santé et de l'Assistance sociale qui a jeté les bases de l'assurance-maladie.

[272] In B. THIBAULT, *op. cit*., p 570.

les sanctions. L'objectif principal, pour ses rédacteurs, est bien d'assurer tant la protection des exploitants que la prise en compte des plaintes du voisinage, qui n'était pas suffisamment garantie par le texte de 1810. C'est aussi la remise en cause de la pérennité des activités industrielles, face au contentieux croissant, qui accéléra le processus législatif : *« Le recours ouvert aux tiers contre l'arrêté d'autorisation devant le conseil de préfecture est indéfini (…). Il y a quelques années, par application de cette théorie, nous avons vu le Conseil de préfecture de la Seine admettre l'opposition à un arrêté d'autorisation (affaire Billault et Billaudot) qui avait été pris 12 ans auparavant »* comme s'en alarme M. Bezancon, chef de division à la préfecture de police de Paris[273].

L'apport de la loi du 19 décembre 1917 a été de ce point de vue majeur, par le fait même que l'on a affaire pour la première fois à une loi ample et circonstanciée qui, au fil de ses décrets d'application, a donné un cadre unique, cohérent et assez clair aux préfets.

Outre sa portée et son caractère fondateur, la loi du 19 décembre 1917 consacre en elle-même la continuité de l'Etat, même dans les heures les plus sombres que furent les révoltes, les insurrections intérieures, les troubles et crises socio-économiques tout comme l'Après-guerre de 1870. En 1917, la France vit alors de très graves difficultés : les Allemands menacent Paris, l'armée est épuisée et exsangue après l'échec sanglant de l'offensive du chemin des Dames en avril-mai ; les mutineries se multiplient parmi la troupe. Le front russe s'écroule et l'Europe est déstabilisée avec la Révolution d'octobre. En novembre 1917, à 76 ans, Georges Clemenceau est appelé à la présidence du Conseil par Poincaré ; Clemenceau, partisan de la guerre à outrance, forme alors un Gouvernement qui n'a qu'un seul mot d'ordre : vaincre. C'est pourtant dans ce contexte qu'est promulguée la loi du 19 décembre 1917, bien qu'elle soit de nature à gêner les efforts de guerre et la reprise économique.

Section II. Les bouleversements opérés par la loi du 19 décembre 1917 et ses évolutions

&1. La loi du 19 décembre 1917 et son décret d'application du 17 décembre 1918 : le régime déclaratif et la surveillance des établissements

La loi se singularise par le fait, notamment, qu'elle se suffit pratiquement à elle seule de par sa relative précision, à l'exception de la délimitation de son champ d'application. C'est

[273] M. BEZANCON, *« Note sur les défectuosités de la réglementation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes »,* Paris, Préfecture de police de Paris, 1899.

pourquoi, forte de ses 40 articles, elle ne renvoie à un décret que pour deux d'entre eux (les articles 6 et 16). Le décret du 17 décembre 1918, suivi d'un décret correctif[274], ne comporte que douze articles portant, d'une part sur le contenu du dossier d'autorisation et de déclaration, d'autre part sur les modalités de surveillances et les sanctions administratives[275].

La loi du 19 décembre 1917 relative *« aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes »* (JO du 21 décembre) abroge toutes les dispositions antérieures contraires, dont le décret impérial du 15 octobre 1810, l'ordonnance royale du 14 janvier 1815 et le décret du 31 décembre 1866[276]. L'intitulé de la loi du 19 décembre 1917 reprend l'ordre qu'avait établi, pour la première fois, l'ordonnance du 9 février 1825 : la notion de dangerosité vient en premier, celle d'incommodité en dernier (A). De plus, tout comme cette ordonnance, il est uniquement question d'établissements, et non plus de manufactures ou d'ateliers. Il est vrai que si l'artisanat, au sens large, représentait près de 60 % du revenu industriel total dans les années 1860[277], dès 1906 l'on comptait déjà plusieurs centaines de milliers d'établissements industriels dont plus de la moitié employait cent salariés et plus[278].

La loi de 1917 se fonde ainsi à la fois sur le retour d'expérience de la législation de 1810 et sur l'évolution de toute une société, devenue plus sensible à l'hygiène et à la santé publiques et de plus en plus défavorable aux nuisances industrielles. Mais, par ailleurs, le législateur ne pouvait méconnaître les insatisfactions des industriels à l'encontre de la législation antérieure. Si la nouvelle loi se devait de prendre en compte une plus large notion de nuisances et de dangers que celle de 1810, elle avait aussi pour objet de concilier les différents intérêts en jeu. Le résultat, qui perdure encore de nos jours, conduisit d'une part à créer le régime de la déclaration pour les établissements considérés présentant le moins de nuisances, d'autre part à exercer une surveillance plus efficace des établissements les plus nuisants ou dangereux[279] (B).

A. Un champ d'application qui s'étend au danger

[274] Respectivement parus au JO du 24 décembre (p. 11.088) et du 27 décembre 1918 (p. 11.161).

[275] Il y a lieu de remarquer que si le contenu de la demande d'autorisation a considérablement évolué de nos jours, celui du dossier de déclaration est resté pratiquement inchangé depuis le décret de 1818 (voir *infra)*.

[276] Elle n'abroge cependant pas les textes de nomenclature qui leur sont postérieurs. Cette omission sera corrigée par le décret du 24 décembre 1919 (JO du 30 décembre), qui abroge le décret du 3 mai 1886, lequel avait refondu toute la nomenclature, ainsi que tous les décrets modificatifs ultérieurs.

[277] F. CARON, 1981, op. cit.

[278] J.C. ASSELAIN, *« Histoire économique de la France »*, tome 1, Le Seuil, 1984.

[279] L'édiction du régime de l'enregistrement, quelque quatre-vingt-dix ans plus tard, a procédé exactement de la même démarche, avec pour conséquence de dépouiller davantage encore le régime de l'autorisation.

En vertu de son article 1er, « les manufactures, ateliers, usines, magasins, chantiers et tous établissements industriels ou commerciaux qui présentent des causes de dangers ou des inconvénients soit pour la sécurité, la salubrité ou la commodité du voisinage, soit pour la santé publique, soit encore pour l'agriculture, sont soumis à la surveillance de l'autorité administrative dans les conditions déterminées par la présente loi ».

La comparaison avec la rédaction proposée par le Conseil d'Hygiène en 1901 est riche d'intérêt ; ce dernier avait en effet préconisé que *« les manufactures, ateliers, usines, magasins, chantiers et tous établissements industriels qui présentent des causes de dangers soit pour la sécurité, soit pour la salubrité ou la commodité du voisinage, soit pour la sécurité et la santé du personnel qui y est occupé, sont soumis à la surveillance de l'autorité administrative »* (souligné par nous).

Par rapport aux préconisations dudit Conseil, l**e législateur a entendu élargir le champ d'application aux établissements commerciaux** (ce qui sera d'une grande importance, notamment pour les activités d'élevage) **et étendre le champ des intérêts protégés à la santé publique et à l'agriculture.** Les intérêts protégés par la loi ont été ainsi fortement accrus par rapport au décret du 15 octobre 1810. Ils seront entièrement repris et complétés en 1976.

De plus, la loi s'applique aux établissements qui présentent des *« causes de dangers »*, c'est-à-dire qu'elle prend en compte non seulement les dangers, mais aussi leur **potentialité.** Ce qui est une évolution majeure par rapport au décret de 1810, ce qui va se retrouver dans la nomenclature parmi les motifs de classement. Cette dernière va même renforcer cette nouvelle disposition en l'étendant aux nuisances accidentelles (voir *infra)*.

La loi de 1976 reprendra, à son tour, cette notion de potentialité dans son article 1er en y soumettant les installations qui *« peuvent présenter des dangers ou des inconvénients ».*

1) L'exclusion dans le champ d'application de la sécurité et de la santé des travailleurs

En même temps, le législateur a également tenu à exclure des intérêts protégés la sécurité et la santé du personnel, et ce malgré les conditions de travail, parfois effroyables, qui sévissaient à cette époque. La pression des industriels en ce sens a été couronnée de succès. Aucun texte n'y reviendra par la suite, pas même la loi du 19 juillet 1976. Cela s'explique, encore de nos jours, par le fait que les différents Gouvernements successifs ont toujours voulu faire la distinction, au moins dans le champ des intérêts protégés, entre la législation sur les établissements classés d'une part, et la législation sur le travail d'autre part. Ainsi, avant la loi du 19 décembre 1917, avaient été promulguées les lois du 2 novembre 1892 sur le travail dans l'industrie, du 12 janvier 1893 sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs et celle du 9 avril 1908 sur les accidents du travail. Cette distinction, qui va pourtant à l'encontre d'une législation qui se veut intégrée, sera encore

amplifiée par le régime de l'enregistrement puis par la procédure d'autorisation unique (voir *infra).*

Si la référence explicite aux dangers et aux inconvénients des établissements concernés est nouvelle, la potentialité de ces dangers et inconvénient introduite par l'article 1er de la loi de 1917 l'est davantage encore. Cette exigence est, de notre avis, une des dispositions les plus importantes de la nouvelle loi, bien qu'elle ait été très peu commentée à ce jour, puisqu'elle s'applique aux établissements concernés « *qui présentent des causes de dangers ou des inconvénients »*. Cette potentialité a été reprise et perpétuée, dans le même ordre, par la législation de 1976, telle qu'elle se trouve formulée, de façon plus explicite, dans l'article L. 511-1 : *« Sont soumis aux dispositions du présent titre (…) les installations exploitées ou détenues qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients »* (voir *infra)*.

L'apport de la loi de 1917 ne se limite pas à ce cela, comme en rende compte le même article 1er de la loi. **Sa finalité première n'est plus de soumettre à autorisation (ou permission) administrative les activités concernées, de façon cohérente avec l'introduction du régime déclaratif, mais de les soumettre à surveillance**. Il convenait, dès lors, de créer un corps d'inspection technique spécialisé dans un domaine devenu de plus en plus spécifique et complexe, tant sur le plan technique que juridique. C'est pourquoi, la loi de 1917 établit pour la première fois le cadre de l'inspection et des sanctions applicables.

2) Le cas des personnes morales de droit public

Si le législateur a voulu soumettre à la nouvelle loi les établissements commerciaux, en sus des établissements industriels, il n'a cependant pas visé les établissements exploités par les personnes morales de droit public (sans les exclure explicitement pour autant). Ceux-ci ne seront expressément intégrés que par la loi du 19 juillet 1976.

De ce fait, longtemps la question s'est posée de savoir si les établissements du ressort de l'Etat (mais aussi des collectivités) en étaient exclus, ce qui aurait été en retrait de ce point de vue du décret de 1810 qui les soumettait, dans le cas où ces établissements n'intéressaient pas la sûreté ou la défense du territoire, telles les manufactures de tabac (inscrites en deuxième classe). Cette restriction du champ d'application de la loi fut prise contre toute attente, puisque contraire à l'esprit et à l'évolution des textes qui avaient petit à petit complété et affermi le décret de 1810 au cours du siècle précédent. Elle ne semble pas davantage avoir fait l'objet des travaux parlementaires. D'autant plus que le décret susvisé du 12 décembre 1915 relatif à *« la surveillance des établissements dangereux ou insalubres qui travaillent pour la défense nationale »,* qui n'a pas été abrogé par la loi ou par son décret d'application, laissait présager du contraire.

Plusieurs décennies plus tard, la doctrine administrative a confirmé ce choix : la circulaire du ministre de l'Industrie du 3 août 1950 tient à rappeler que la loi du 19 décembre 1917

ne saurait être appliquée pour des établissements *« ne présentant pas le caractère industriel et commercial bien que pouvant être dangereux, insalubres ou incommodes ».* La circulaire exclut même expressément du domaine de la loi les établissements *« exploités par l'Etat »* mais aussi les établissements exploités par « *ses concessionnaires pour les besoins des services publics ainsi que par toutes les collectivités ou organismes publics »*[280]*.* La circulaire entendait ainsi faire obstacle à la jurisprudence, qui avait peu à peu intégré dans le champ de la loi les activités classées exploitées par les collectivités.

Cette propension à exclure ou à créer un régime différencié, au profit des activités de l'Etat ou des collectivités, au nom des services publics dispensés, y compris par leurs concessionnaires privés, est une constante de notre République et se perpétue jusques et y compris sous l'empire de la loi de juillet 1976, alors même que cette législation a explicitement élargi son champ d'application aux établissements à caractère public[281].

La tendance d'intégrer toutes les activités relevant de personnes morales de droit public (Etat compris) se fera cependant de plus en plus pressante. C'est ainsi que la loi du 20 avril 1932, dite loi Morizet, relative à la suppression des fumées industrielles interdira *« pour tout établissement industriel, commercial ou administratif »* l'émission d'émettre des rejets atmosphériques de caractère nuisant ou nocif, alors même qu'elle se fonde, pour les sanctions associées, sur les pénalités prévues par la loi du 19 décembre 1917. L'entrée en vigueur du texte est même d'un an pour les *« établissements de l'Etat, des départements, des communes et des concessionnaires de ceux-ci »*, alors qu'elle est de trois ans pour les établissements industriels privés (art. 4).

Cette question avait déjà fait débat dans le cadre du décret de 1810, et ce d'autant plus que ce dernier était fort imprécis en la matière. Le Conseil d'Etat a apporté une réponse claire, bien qu'indirecte, lors de son arrêt de principe, en date du 20 novembre 1822. Saisi d'une demande d'annulation, contre le refus du Conseil de préfecture de Seine-et-Oise d'examiner l'opposition, formée par des riverains industriels du lieu de transfert projeté d'une poudrière, la Haute Juridiction avait conclu que ces établissements, du fait qu'ils intéressaient la sûreté ou la défense du territoire, ne pouvaient faire l'objet d'opposition par voie contentieuse.

De même, la ville de Metz entendait obtenir la suppression d'une poudrerie implantée dans l'île de Saulcy, à cause des risques d'explosion, notamment avec les bateaux à vapeur qui croisaient sous les murs de la poudrerie, comme avec les locomotives du chemin de fer qu'elle projetait d'implanter. La ville forma donc opposition devant le Conseil de préfecture, qui, par arrêté du 18 septembre 1843, se déclara incompétent du fait que cet établissement ne relevait pas de la nomenclature. Le Conseil d'Etat, dans son ordonnance du 17 septembre 1844, rappelle sa position de principe qui demeura constant par la suite : « *Considérant que le décret du 15 octobre 1810 et les ordonnances*

[280] Circulaire du ministre de l'Industrie du 3 août 1950, Direction du commerce extérieur, service de la législation commerciale et industrielle, n° 2720 DCI/5.

[281] Exclusion par exemple de l'obligation de justifier de garanties financières, malgré l'avis contraire du CSPRT (voir *infra)*.

royales des 14 janvier 1815 , 25 juin 1823 et 30 octobre 1836, ne sont pas applicables aux poudreries appartenant à l'Etat, dont l'existence intéresse la sûreté et la défense du territoire, et que les dispositions prises par le Gouvernement relativement à ces établissements ne peuvent devenir l'objet d'un recours par la voie contentieuse ». Ces établissements échappaient ainsi à la législation sur les établissements classés, non pas parce qu'ils appartenaient à l'Etat, mais bien parce qu'ils participaient à la sûreté et à la défense de son territoire.

En fait, l'examen attentif de la nomenclature issue de la loi de 1917 montre que seuls les établissements relevant de l'Etat bénéficiaient de l'exclusion du champ d'application de la loi, comme en atteste la mention, en regard des activités visées par la nomenclature *« sauf dans les établissements de l'Etat »* (voir *infra)*. La loi donnait la base légale d'exclure de son champ d'application l'ensemble des activités exercées par des personnes morales de droit public, mais la nomenclature a permis de déterminer, au cas par cas, les services publics à caractère industriel ou commercial qui pouvaient finalement être exclus, ou non, du champ d'application de la loi. C'est pourquoi, rapidement le juge administratif fit application de la loi à certaines activités assurées par des collectivités locales, notamment en matière de dépôts d'ordures ménagères[282].

3) Le cas des activités d'élevage

Du fait que le champ d'application de la loi de 1917 ne vise que les établissements industriels ou commerciaux, de nombreux auteurs ont considéré que les exploitations agricoles n'étaient pas assujetties[283]. L'examen de la nomenclature montre que le propos doit être plus nuancé puisque les principales activités d'élevage s'y retrouvent, comme les porcheries, les élevages de bovins (vacheries) ou les élevages de volailles et, ce, avec des seuils bas, bien en-deçà de la taille d'exploitations industrielles, même pour l'époque.

Certes, la nomenclature de 1919 exclut les porcheries du champ d'application des établissements classés, lorsqu'elles sont annexes d'une exploitation agricole et situées en dehors des agglomérations de plus de 5000 habitants. A l'époque les élevages ruraux étaient généralement connexes à des cultures qui fournissaient l'alimentation aux porcs,

---

[282] Voir notamment : CE, 30 janv. 1929, *Le Mole,* Rec. p. 111 ; CE, 10 février 1937, *Cne de Saulx-les-Chartreux*, n° 42151, Rec. p.170 ; CE, 16 juillet 1972, *ministre du développement industriel et scientifique c/ Dame le Bret, Rec.* p. 450 ; Dalloz, 1973, 717, note M. Prieur.

[283] Comme l'énoncent notamment JP. BOIVIN, *« Les installations classées »,* Le Moniteur, 2ème édition, 2003, p. 23 ; M. PRIEUR, *« Droit de l'environnement »,* op. cit., p. 561 ; F. CABALLERO, *op. cit*., p. 52 (mais qui relève également maintes jurisprudences contraires) ; L. BODIGUEL, « *Le contentieux des installations classées agricoles » in : « Le Juge administratif et l'environnement », RJE,* n° spéc. 2004, p. 115 ; S.R.MOUKOKO, *« Le plein contentieux spécial des installations classées »,* thèse, Droit, Université Paul Verlaine, Metz, 2009, p. 28 ; ou bien G. MONDELLO, *« Logique environnementale, logique économique : Etude par le contentieux des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) »*, thèse, Droit, Nice Sophia-Antipolis, 20 mars 2009, p. 4.

aux volailles, et la paille pour les litières. C'est principalement dans les villes qu'il existait des élevages spécialisés, de type industriel ou commercial. L'élevage urbain bovin et porcin s'est maintenu longtemps, à savoir jusqu'au sortir de la Seconde guerre mondiale, du fait qu'il servait souvent de mode d'élimination des déchets (organiques) ménagers, voire industriels. De leur côté, les extrants (fumiers, lisiers) étaient utilisés comme engrais ou amendements pour les cultures. Culture du sol et élevage étaient ainsi étroitement liés. C'est pourquoi, en 1900 l'ensemble du département de la Seine comptait 1 750 vacheries et quelque 30 000 vaches[284] (soit une moyenne de 17 vaches par exploitation).

Toutefois, il existait localement de nombreuses exceptions à ce cadre général, de sorte qu'il ne paraît pas recevable de conclure à une exclusion totale des activités d'élevage du champ de la loi, comme l'a d'ailleurs rappelé la jurisprudence (voir *infra).* Si la nomenclature fait une exception pour les élevages qui sont les accessoires d'une exploitation agricole, c'est qu'elle entend assujettir les porcheries exploitées en tant qu'activités principales (donc relevant d'une activité commerciale) ou bien implantées dans une agglomération.

C'est ainsi que le décret de nomenclature du 4 août 1932 a abaissé considérablement les seuils classement (dès le deuxième porc en agglomération), étendant par là-même le champ d'application à de nombreuses porcheries, sans que l'on puisse considérer qu'à ce très faible seuil les élevages relèvent d'une exploitation industrielle. Le décret du 15 septembre 1966 est d'une exigence encore plus grande, puisqu'il abaisse encore des seuils de classement et ne fait plus référence à la présence ou non d'agglomération, ni au fait de savoir si les activités visées sont l'accessoire ou non d'un établissement agricole (voir *infra)*.

Isabelle Doussan a fait une juste analyse de la situation : *« Les termes industriel ou commercial utilisés dans le texte du 1810[285], puis dans la loi de 1917 qui lui succède, et qui qualifient les établissements entrant dans le champ d'application de la police des établissements classés, étaient dans l'esprit des rédacteurs des termes essentiellement techniques qui ne renvoyaient pas à des qualifications juridiques. Ils avaient simplement pour objet d'exclure du champ d'application des textes les seules activités exercées sans idée de profit et situées hors de la sphère des échanges marchands. En revanche, les activités agricoles n'étaient pas à ce titre exclues du champ d'application de la réglementation des établissements classés »*[286] (souligné par nous).

Les élevages n'ont ainsi jamais été exclus de la nomenclature, du moment qu'ils ne constituaient pas un appoint d'exploitation, mais relevaient bien d'un objet commercial,

---

[284] L. THIEBAUT, *« Genèse des problèmes et des politiques d'environnement en agriculture »* in *« Genèse du droit de l'environnement »,* vol. II (droit des espaces naturels et des pollutions), L'harmattan, 2001, p. 116.

[285] Le décret de 1810 ne comprend aucunement ces termes, qui ont été introduits par la seule loi de 1917 ; pour le reste, l'argumentaire développé est pertinent.

[286] I. DOUSSAN, « *Elevage et droit des établissements classés » in « Genèse du droit de l'environnement »,* vol. II (droit des espaces naturels et des pollutions), L'Harmattan, 2001, p. 141 ; I. DOUSSAN, *« Activité agricole et droit de l'environnement. L'impossible conciliation ? »,* L'Harmattan, 2002.

voire industriel, ou qu'ils étaient situés dans de grandes agglomérations. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs jugé qu'un élevage de porcs qui constituait une activité principale de l'exploitation, eu égard à son importance et à sa conception (bâtiments spécialement aménagés), entrait bien dans le champ d'application de la loi de 1917[287].

4) Le cas des activités non lucratives

Une autre question est restée longtemps en suspens pour les établissements dont les exploitants n'avaient pas la qualité de commerçants ou qui exerçaient des activités dans un but non lucratif. Ces activités pouvant cependant être dangereuses, insalubres ou incommodes, entraient-elles dans le champ d'application de la loi, alors même que, par essence, elles ne relevaient pas d'établissements industriels ou commerciaux ? Il ne résulte pas des débats parlementaires que le législateur se soit posé la question de savoir s'il convenait d'intégrer ces activités ou non, au demeurant existants en très petit nombre. Le soin en fut laissé aux juridictions concernées qui, progressivement, ont renforcé une jurisprudence dans le sens de l'intégration des établissements concernés. La Cour de cassation fut la première, en 1931, à faire application de la loi à un dépôt de chiffons *« en dehors de toute mise en œuvre industrielle ou commerciale »*[288].

Le juge administratif mit plus de temps à reconnaître que peu importait la poursuite ou non d'un but lucratif, du moment que l'activité concernée figurât dans la nomenclature. Ce fut en dernier lieu l'arrêt remarqué du Conseil d'Etat, en 1974, au sujet de refuges pour chiens[289], qui influença le législateur dans ce sens lors de l'examen de la loi de juillet 1976. Ainsi, le Conseil d'Etat, après avoir rappelé les termes de l'article 1er de la loi, précise que l'article 58-c-3° du tableau annexe au décret du 15 septembre 1966, soumet à un régime d'autorisation les « fourrières, garderies, élevages et infirmeries de chiens ». Il en résulte que *« l'association dénommée "centre de défense des animaux de Marseille et de Provence" exploitait à Marseille (…) un refuge pour animaux, comprenant notamment un nombre important de chiens ; que les dispositions de la rubrique 58-c-3° ci-dessus rappelées sont applicables à ce centre, bien que géré par une association exerçant une activité sans but lucratif ».*

De son côté, la chambre criminelle avait retenu l'assujettissement à la loi de 1917 d'un chenil de 27 chiens, élevés pour l'exercice de la chasse, du fait même que, bien que ne s'agissant pas d'une activité industrielle ou commerciale, le classement avait été établi en considération des inconvénients pour le voisinage et des dangers pour la santé publique[290]. Ces cas illustrent parfaitement que, en notre matière, le champ d'application

---

[287] CE, 10 oct. 1969, n° 75868. Voir pour l'application de cette jurisprudence par la chambre criminelle par la Cour de cassation : Cass. crim., 19 mars 1974, *Bull. crim.*n° 117.

[288] Cour Cass, 11 déc. 1931, *Bull.* n° 293, p 557.

[289] CE, 5 avril 1974, *Centre de défense des animaux de Marseille,* n° 87983, *Rec*. 220.

[290] Cass. Crim., 8 déc. 1976, *Bull. crim.* n° 355 ; *Gaz. Pal.,* 1977, p. 106.

de la loi est bien davantage conditionné par la nomenclature, que par les dispositions qu'elle peut édicter.

B. L'édiction du régime déclaratif, contrepartie du renforcement de la procédure d'autorisation, de la surveillance et des sanctions ?

Les établissements industriels ou commerciaux qui peuvent présenter des dangers ou inconvénients pour la sécurité, la salubrité ou la commodité du voisinage, pour la santé publique ou pour l'agriculture, sont répartis en plusieurs classes. La loi reprend ainsi, en son article 3, le même dispositif que le décret de 1810, en matière d'éloignement des établissements dangereux ou incommodants[291]. La première classe regroupe les établissements les plus dangereux qui doivent être éloignés des habitations. La deuxième classe comprend ceux dont l'éloignement des habitations n'est pas rigoureusement nécessaire, mais dont l'exploitation ne peut être autorisée qu'à la condition que des mesures soient prises pour prévenir les dangers ou les incommodités visées à l'article 1er. Cette règle de conditionnalité a été ensuite reprise et étendue dans la loi de 1976, à l'ensemble des installations soumises à autorisation[292].

En fonction de l'article 4, les établissements rangés dans la première et la deuxième classe ne peuvent être ouverts, sur la demande des intéressés, sans une autorisation délivrée par le préfet. La troisième classe vise les établissements présentant le moins d'inconvénients ou de dangers ; ils ne relèvent plus que d'une déclaration, tout en restant soumis à des prescriptions générales édictées dans l'intérêt du voisinage ou de la santé publique.

La nomenclature des établissements dangereux, insalubres ou incommodes a été fixée par le décret d'application du 24 décembre 1919. La structure de la nomenclature se distingue nettement de celle établie par le décret de 1810 : elle mentionne explicitement la nature des dangers ou inconvénients pour chacune des rubriques de nomenclature, avec le rayon d'affichage d'enquête correspondant.

D'un côté, la loi de 1917 reprend les grands principes établis en 1810, étend sensiblement les intérêts protégés, conforte la surveillance des établissements concernés et renforce les sanctions. De l'autre, elle en limite le champ d'application en excluant les entreprises de droit public et en introduisant le régime de la déclaration pour les établissements relevant de la troisième classe. Ce régime, qui avait été fortement réclamé par le monde industriel et ses alliés, s'est accompagné d'un net renforcement de la loi. Toutefois, au fil du temps cela s'est traduit par une inflation continue de cette classe, du fait que les industriels (agriculteurs compris) n'ont pas cessé d'œuvrer pour s'inscrire dans le cadre le moins contraignant. Ce régime a donc continûment pris de l'ampleur, jusqu'à concerner aujourd'hui plus de 90 % des ICPE.

---

[291] L'éloignement des établissements dangereux ou incommodants sera même renforcé par la loi Morizet de 1932, jusqu'à l'avènement de la loi de 1976 qui va revenir à une certaine « cohabitation » entre industrie et urbanisation (voir *infra)*.

[292] Ainsi, l'article L. 512-1 édicte de son côté que l'autorisation ne peut être accordée, que si les dangers ou inconvénients peuvent être prévenus par des mesures que spécifie l'arrêté préfectoral. Là encore, la loi de 1976 n'innove pas.

Ainsi, plus les intérêts protégés par la loi ont été progressivement étendus et plus le nombre d'établissements visés a crû, plus la proportion d'établissements soumis à autorisation a corrélativement décru. Le régime de l'enregistrement, institué en 2009, a considérablement amplifié ce processus (voir *infra)*, que la loi du 19 décembre 1917 avait déjà renforcé avec le régime déclaratif.

Parmi les nombreuses dispositions nouvelles de la loi de 1917, beaucoup s'appliquent encore de nos jours, au moins dans leur principe, ce qui en fait bien le texte fondateur essentiel de notre législation actuelle. A savoir, outre l'instauration d'un régime de déclaration :

- l'harmonisation et la régularisation, sur le plan national, des règles de procédure d'autorisation portant tant sur le dossier de demande[293], son instruction que sur les modalités d'enquête et de consultation du public ;

- la consécration du rôle du commissaire-enquêteur, mais sans en préciser encore les modalités de désignation par le préfet ;

- la création d'un régime d'autorisation temporaire ou de durée limitée[294] ;

- l'institution des règles de renouvellement des autorisations ou de déclarations ;

- l'organisation d'une inspection des installations classées, y compris par les conseils généraux qui le décideraient[295] : dans les faits, ce sont essentiellement les inspecteurs du travail qui vont exercer ce contrôle ;

- le renforcement du rôle des conseils départementaux d'hygiène qui interviennent, pour avis, pour la première fois dans la procédure ;

- la prise en compte, certes incomplète (et notamment pas dans les intérêts protégés) mais cependant explicite, de l'hygiène et de la sécurité des travailleurs des établissements visés, et ce en cohérence avec le Code du travail ;

- l'ajout de prescriptions propres aux conditions d'exploitation dans les arrêtés d'autorisation, ainsi que dans des prescriptions complémentaires : dispositions essentielles qui visent cette fois le fonctionnement même des établissements. Il est même prescrit pour la première fois sur un plan législatif que les autorisations peuvent être suspendues et les établissements fermés, en cas d'inobservation des prescriptions ;

---

[293] L'autorisation est accordée sur la base du dossier de demande, qui doit notamment comporter des plans détaillés mais sans visite préalable des lieux ; il n'est pas repris en cela les ordonnances du préfet de police de Paris des 12 février 1806 et 5 novembre 1810.

[294] Cette disposition législative reste unique à ce jour puisque, d'une part le décret de 1810 ne l'avait pas prévu, d'autre part la loi du 19 juillet 1976 ne reprendra pas le régime de l'autorisation provisoire : c'est une disposition réglementaire, qui rajoute ainsi à la loi, qui a réintégré cette possibilité, à savoir les articles 22 et 23 du décret du 21 septembre 1977 (codifiés en R. 512-36 et 37).

[295] Conformément aux dispositions des articles 89 et 90 de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux, reprises par la loi du 19 décembre 1917, mais non plus par la loi de 1976.

- l'établissement de sanctions pénales et administratives spécifiques. Les amendes prévues restent peu dissuasives, mais en cas de récidive les contrevenants deviennent justiciables du tribunal correctionnel, avec des amendes encourues d'un montant dix fois supérieur[296], de même lorsque l'inspecteur des établissements classés a constaté *« l'inobservation des conditions et réserves essentielles qui ont été imposées à l'industriel dans l'intérêt du voisinage, de la santé publique ou de l'agriculture »* (art. 34). Le droit des tiers, à commencer par le voisinage, en sort renforcé mais de façon encore limitée.

Enfin, il est opéré une première harmonisation du contentieux et des voies de recours avec une attribution générale unique, dévolue aux conseils de préfecture en première instance, ce qui consacre le caractère spécifique, encore en vigueur de nos jours, du contentieux des établissements classés.

Si le délai de recours pour les industriels est de deux mois, aucun délai n'est prescrit pour les tiers (art. 14)[297]. Le Conseil d'hygiène de Paris dans le premier projet de loi proposé au Gouvernement, et adopté à l'unanimité de ses membres le 18 janvier 1901, avait pourtant fait valoir que le recours indéfini ouvert aux tiers contre l'arrêté d'autorisation, tel qu'il ressortait du décret de 1810, créait une incertitude juridique pour les exploitants et qu'il convenait d'y remédier en fixant pour tous à deux mois le délai de recours. Ce sera finalement la loi de juillet 1976 qui introduira un délai de recours pour les tiers, initialement de quatre années, pour se réduire au cours du temps à un an, puis à deux mois (voir *infra)*.

Le décret d'application du 17 décembre 1918 (JO du 21 décembre) apporte des précisions, principalement sur le contenu des dossiers de déclaration[298] et d'autorisation, ainsi que sur la procédure d'autorisation et sur les sanctions applicables.

Si, on le voit, la surveillance des établissements classés est sensiblement renforcée et rendue plus opérante, elle ne vise que les activités en exploitation : la loi de 1917 reste muette sur les obligations en fin d'exploitation. La loi de 1976 n'apportera d'ailleurs que très tardivement des dispositions en la matière, avec l'entrée en vigueur du décret n° 94-484 du 9 juin 1994, qui prescrit à l'exploitant une obligation de remise en état du site en cas cessation d'activité[299].

---

[296] De même, en dehors de toute récidive, la loi de 1976 ne réprime ces faits que d'une contravention de 5ème classe (art. R 514-4).

[297] Sauf si ceux-ci se sont établis postérieurement à l'arrêté d'autorisation de l'établissement classé. Ainsi est créée une exception d'antériorité, qui sera reprise, à l'identique à l'article L. 514-6 III : « *Les tiers qui n'ont acquis des immeubles, n'en ont pris à bail ou n'ont élevé des constructions dans le voisinage d'un établissement classé que postérieurement à l'affichage ou à la publication de l'arrêté autorisant l'ouverture de ces établissements ou atténuant les prescriptions primitives imposées ne sont pas recevables à déférer ledit arrêté en conseil de préfecture* [modifié par : à la juridiction administrative] » (voir *infra)*.

[298] Contenu qui est resté quasiment inchangé de nos jours (voir *infra)*.

[299] En introduisant, pour ce faire, l'article 34-1 dans le décret du 21 septembre 1977. Encore que la base légale de cette disposition fût discutable. Ce n'est qu'à la faveur de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003, relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, que l'obligation de remise en état a reposé sur un fondement législatif.

Non seulement l'inspection des établissements classés est placée sous l'autorité du préfet, mais la loi édicte, pour la première fois, que ce dernier doit prendre l'avis de services ou d'instances avant d'accorder les autorisations : celui du conseil départemental d'hygiène et de l'inspection du travail. Afin sans doute de s'affranchir des décisions erratiques voire arbitraires du passé, les maires sont entièrement dépossédés de toute prérogative, même pour simple avis, au profit des seuls préfets. Le décret impérial de 1810 leur avait laissé la possibilité (limitée il est vrai) d'émettre leur avis pour les établissements de troisième classe : ce n'est plus le cas avec la loi de 1917. Il faudra attendre la loi de juillet 1976 pour que les conseils municipaux recouvrent ce droit, mais de façon inversée, à savoir pour les seuls établissements soumis à autorisation[300].

Enfin, parmi les innovations majeures, mais rarement mentionnées dans la littérature malgré leur caractère novateur, la loi consacre et amplifie l'information du public en prescrivant non seulement l'affichage d'un extrait de l'arrêté préfectoral d'autorisation à la porte de la mairie, son insertion dans un journal d'annonces légales du département, mais aussi son dépôt aux archives de la mairie et sa mise à disposition du public (art. 13).

Les grands principes et champs d'application de la loi du 19 juillet 1976 sont d'ores et déjà posés. La loi de 1917 est d'ailleurs d'une grande modernité et l'ensemble du dispositif, y compris des passages entiers, a d'ailleurs été repris, parfois littéralement, dans la loi de 1976. Non seulement le texte a été adopté et promulgué en pleine guerre, et à un moment de disette pour la population à la suite de très mauvaises récoltes[301], mais son décret d'application est pris à peine un an plus tard, le 17 décembre 1918, et ce juste au sortir de la guerre. De même, le décret de nomenclature n'attendra qu'un an pour paraître (en décembre 1919), ce qui est remarquable à plus d'un titre[302].

La loi de 1917 s'est-elle donnée des objectifs trop limités, encore trop empreints des intérêts de l'industrie ? De nombreux auteurs, comme M. Despax ou E. Naim-Gesbert, se positionnent en ce sens[303]. Pourtant, cette loi créée une certaine rupture et innove fortement par rapport au droit qui prévalait sous l'empire du décret de 1810, au profit notamment des tiers et de l'environnement. Cette évolution a été d'ailleurs bien plus profonde que ne le fût celle de la loi de juillet 1976 (voir *infra).*

---

[300] Depuis 2010, également pour les ICPE soumises à enregistrement, mais uniquement pour la commune d'implantation.

[301] E. LE ROY LADURIE évoque même *« une hyper-mauvaise récolte »,* une *« moisson ultra-déficitaire de 1917 »*, qui a été *« très nuisible au ravitaillement des peuples, lui-même déjà fort mal en point depuis les années 1914-1916 »*, avec pour résultat une situation *« météo-disetteuse et bellico-famineuse ».* In *« Histoire humaine et comparée du climat »,* tome 3 : « *Le réchauffement de 1860 à nos jours »*, Fayard, 2009, p. 112 à 120.

[302] A titre de comparaison, le décret portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques n'a vu le jour que le 18 mars 1924, du fait de la guerre.

[303] Voir notamment E. NAIM-GESBERT, *op. cit.,* p. 105, M. DESPAX, *op. cit.,* p. 26. Pour une analyse détaillée, et critique, de cette loi, voir aussi : *« Réflexion prospective juridique dans le domaine de l'environnement »,* SDFE-Ministère de l'Environnement, 1981, p. 227-237.

&2. L'évolution de loi du 19 décembre 1917 jusqu'à la loi du 19 juillet 1976 : de nombreuses améliorations suivies d'une refonte complète

Du fait du développement croissant et concomitant des tissus urbain et industriel, de plus en plus interpénétrés, il fut rapidement jugé nécessaire d'une part de mieux réglementer les rejets atmosphériques des industries situées en milieu urbanisé, d'autre part de rendre plus cohérente la protection des intérêts visés tant par la loi sur les établissements classés, que par les lois d'urbanisme des 14 mars 1919 et 19 juillet 1924.

Deux lois majeures furent ainsi prises, le 20 avril 1932, rendant plus sévères notamment les conditions d'autorisation et d'exploitation des établissements classés. **La première, la loi, dite Morizet**, relative à la suppression des fumées industrielles, est très succincte et interdit *« pour tout établissement industriel, commercial ou administratif »* de rejeter à l'atmosphère *« soit des fumées, soit des suies, soit des poussières »* ou *« de polluer l'atmosphère »,* comme *« de nuire à la santé et à la sécurité publique, à la production agricole, à la bonne conservation des monuments ou à la beauté des sites »*[304]. Si les infractions sont sanctionnées par l'article 32 de la loi du 19 décembre 1917, et ressortissent à des contraventions, les pénalités encourues sont accrues pour les établissements dont le classement aura été motivé par la production de fumées, suies, poussières ou gaz, puisqu'elles relèvent de l'article 34 de la loi (ressort du tribunal correctionnel), renforçant en cela la portée de la nomenclature.

Si ce fut la première loi-cadre sur l'air, avec un large champ d'application (à l'exception notable des transports), elle amplifia la dépossession des prérogatives des maires en matière de lutte contre les pollutions, en élargissant considérablement celles des préfets : leur compétence ne s'étendait alors plus aux seuls établissements classés, mais à tous les types d'établissements. Si on gagna en efficacité et en cohérence, surtout pour les villes dans lesquelles les municipalités n'avaient pas les moyens ou la volonté d'agir, cette disposition eut aussi pour effet de retarder les mesures à mettre en œuvre et de démotiver des municipalités engagées dans la lutte contre les pollutions, comme l'a établi Stéphane Rioux pour la région lyonnaise[305].

Relevons à cette occasion que la prise en compte, restée inédite[306], de la **beauté des sites** s'inscrit parfaitement dans les préoccupations de l'époque sur l'esthétique et le beau,

---

[304] Loi du 20 avril 1932 (JO du 21 avril 1932, p. 4293), du nom du sénateur-maire de Boulogne-Billancourt, qui comprend quatre articles (dont un sur les modalités d'application). Elle prend sa source dans une ordonnance du préfet de police de Paris du 22 juin 1898, laquelle interdit de *« produire une fumée noire, épaisse et prolongée, pouvant atteindre les habitations voisines ou infecter l'atmosphère des rues de Paris »*. Cette ordonnance fut suivie par des règlements municipaux de même nature dans les premières décennies du XXe siècle (comme à Lyon).

[305] S. RIOUX, *« Problème global, action locale : les difficultés de la lutte contre les fumées industrielles à Lyon (1900-1960) »*, *in* T. LE ROUX et M. LETTE (dir.), *op. cit.*, 2013, p. 317-333.

[306] La Charte constitutionnelle de l'environnement n'a ainsi pas repris la notion de patrimoine culturel, et encore moins de patrimoine esthétique, parmi les valeurs constitutionnelles consacrées par le peuple français, bien que les auteurs du projet se revendiquassent d'une démarche d'« écologie humaniste ».

tant dans le domaine artistique, culturel que naturel[307]. La loi contemporaine sur les monuments naturels et les sites du 2 mai 1930 sur les sites classés en est une illustration forte. Cette disposition sur la beauté des sites demeure l'archétype du droit de l'esthétique, tel que l'a consacré Jessica Makowiak dans son ouvrage[308].

La seconde loi, promulguée le même jour, souvent confondue avec la première, est d'une extrême sévérité, qui reste inégalée à ce jour, à l'encontre des industries situées en milieu urbanisable[309]. Elle modifie neuf articles fondamentaux de la loi de 1917, en renforçant les contrôles et les pénalités et, surtout, en introduisant l'interdiction d'autoriser tout nouvel établissement classé de première et de deuxième classe, et même certaines activités relevant de troisième classe[310], dans les zones réservées à l'habitation, en exécution des lois d'urbanisme de mars 1919 et juillet 1924. C'est aussi la **première loi à faire le lien entre l'urbanisation et l'industrialisation** et à établir des règles de cohabitation.

Elle conditionne, de plus, les possibilités de modifications des établissements existants à l'absence de gêne supplémentaire pour le voisinage[311]. Ces dispositions sont encore renforcées, lors des recours formés contre les arrêtés d'ouverture ou de refus d'autorisation des établissements classés : le juge administratif doit ainsi tenir compte *« du fait que les établissements visés dans ces recours devront être installés dans une zone exclusivement réservée aux exploitations industrielles par un projet d'aménagement ou d'extension d'une ville, établi en exécution des lois des 14 mars 1919 et 19 juillet 1924 ».*

Elle institue également des sanctions administratives, distinctes des sanctions pénales, qui étaient à peine esquissées dans la loi initiale de 1917, notamment en matière de régularisation d'établissements non conformes (article 35 modifié de la loi 1917), ce qui préfigure les dispositions de l'article L. 514-2 (devenu ensuite L. 171-2). Elle a même instauré la compétence liée pour le préfet l'obligeant à rejeter la demande si l'établissement avait fonctionné sans l'autorisation requise, en présence d'un seul avis défavorable au cours de l'enquête *de commodo* et *incommodo :* opposition du conseil municipal, du commissaire-enquêteur ou avis défavorable au cours de l'instruction. Cette disposition est d'une grande sévérité, et doit relevée, en sus notamment de l'absence de délai de recours pour les tiers, tant la loi de 1917 a souvent été présentée comme une « loi sur mesure » pour les industriels, en vue de sécuriser pleinement leur développement.

---

[307] Voir notamment J. MAKOWIAK, *« Esthétique et droit »,* LDGJ, 2004.

[308] J. MAKOWIAK, *préc.,* 2004.

[309] Loi du 20 avril 1932 modifiant la loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes (JO du 21 avril 1932, p. 4291-4293).

[310] Disposition subordonnée à un décret fixant la liste des établissements concernés de troisième classe qui sera établie par arrêté interministériel en date du 20 juillet 1949, en application de loi d'urbanisme du 15 juin 1943 (voir *infra).*

[311] Il n'est question ici que de gêne et non pas de nuisances, ce qui couvre un vaste champ d'application. De même, la prise en compte de l'importance du voisinage est accrue.

Une disposition de cette nature a été reprise de nos de jours, à la grande différence près qu'en cas de régularisation d'une exploitation sans autorisation, seul l'avis défavorable du CODERST[312] (ce qui laisse au préfet une bonne marge de latitude) entraîne la compétence liée du préfet. Lequel doit alors refuser l'autorisation. Mais, il a toujours la faculté de reconvoquer la commission départementale, afin d'évoquer à nouveau le dossier, alors que, placé dans la situation de la loi de 1917 il ne lui serait pas possible de modifier les avis des tiers. En outre, cette disposition résiduelle disparaît avec la procédure d'autorisation unique, puisque le préfet peut désormais s'affranchir de la consultation du CODERST (voir *infra).*

Les industriels ont deux mois pour former un recours à l'encontre d'un arrêté préfectoral d'autorisation, de refus, de sursis ou d'ajournement à statuer, alors qu'aucun délai n'est prescrit pour les tiers et les municipalités, *« à moins qu'ils ne puissent être présumés avoir renoncé à l'exercice de ce droit ».* La seule restriction est le cas des tiers qui ont acquis ou loué des immeubles, ou ont élevé des constructions, dans le voisinage de l'établissement classé litigieux, postérieurement aux mesures de publicité de l'arrêté d'autorisation[313].

La loi du 20 avril 1932 édicte, en son article 2, qu'un décret modificatif de nomenclature devra intervenir dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi. Il paraîtra en fait en août 1932[314]*.*

La loi n° 520 du 21 novembre 1942[315]**,** portant modification des articles 21 et 35 de la loi du 19 décembre 1917, introduit la faculté pour le préfet de faire prononcer la suspension provisoire ou la fermeture des établissements de troisième classe, *« en cas d'inobservation persistante des conditions essentielles édictées ».* En cas de suspension provisoire, l'industriel contrevenant peut être obligé à continuer d'assurer la rémunération et les indemnités de son personnel, disposition nouvelle qui sera également reprise par la loi de juillet 1976.

La loi d'urbanisme du 15 juin 1943 s'inspire de la loi du 20 avril 1932, relative aux établissements classés, et aménage le dispositif en édictant l'éloignement de certains établissements relevant de la 3ème classe des zones à usage d'habitation, alors même que le pays doit fournir un effort de guerre considérable aux troupes d'Occupation[316]. La liste des activités visées, soumises cette fois à autorisation préalable (et non plus objet d'interdiction), ne sera toutefois fixée, par voie d'arrêté interministériel, qu'en date du 20 juillet 1949 (JO du 28 juillet). Elle comportera toutefois 58 rubriques, soit plus d'un quart

---

[312] Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques.

[313] Cette exclusion générale sera reprise, *in extenso*, par l'article L. 514-6 du Code de l'environnement.

[314] Décret du 3 août 1932*« pour l'application des articles 5 et 7 de la loi du 19 décembre 1917 et de l'article 2 de la loi du 20 avril 1932, relatives aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes »* mais qui ne fit nullement application de l'article 2 de la loi du 20 avril 1932 (voir *infra).*

[315] JO du 26 novembre 1942, p. 3906.

[316] La loi fut d'une grande avancée dans notre droit moderne de l'urbanisme, comme l'analyse dans sa synthèse Florence Nicoud : F. NICOUD, *« Du contentieux administratif de l'urbanisme – Etude visant à préciser la fonction du contentieux de l'urbanisme dans l'évolution du droit du contentieux administratif général »,* thèse, Droit, Nice, 2006, p. 23 et s.

des activités relevant de la 3ème classe. Cette disposition fera ainsi revivre pour celles-ci un régime d'autorisation, mais sans enquête *de commodo incommodo*, ce que d'aucuns ont qualifié de « petite autorisation ».

Il est intéressant de relever que parmi les activités qui redeviennent soumises à autorisation, un total de 27 (soit près de la moitié) l'est en raison des odeurs, 22 (soit 38 %) pour les émanations nuisibles, de fumées ou de poussières, 5 pour des motifs de bruit. Mais uniquement 2 en raison des dangers d'explosion et d'incendie, comme en raison de l'altération des eaux. C'est donc quasi exclusivement pour des motifs de commodité de voisinage, avec une très forte prédominance des émanations d'ordre atmosphérique : c'est, en l'espèce, un retour à l'esprit de 1810 qui a prévalu[317].

En 1958, trois textes sont pris dans le même esprit. L'ordonnance du 24 septembre 1958 modifie l'article 30 de la loi de 1917 en instaurant la perception d'une taxe sur les établissements classés, afin de participer au financement de la surveillance de ces établissements. Cette disposition élargit sensiblement le champ d'application de l'article 30 de la loi originelle qui ouvrait cette possibilité, à titre exceptionnel, pour des frais d'instruction et d'enquête. Toutefois elle ne commença réellement à avoir un début d'application qu'avec la loi de juillet 1976 qui reprit et amplifia cette mesure[318].

Deux décrets d'application de 1958 renforcent les liens entre le droit de l'urbanisme et la législation sur les établissements classés. Le décret n° 58-1458 du 27 décembre 1958 ouvre la possibilité de procéder à la suppression, par simple retrait de l'autorisation, des établissements implantés dans les zones d'habitation prévues par les plans d'urbanisme, après un délai de trente ans à compter de leur création, lorsque les nuisances portent gravement atteinte au voisinage. Le décret n° 58-1463 du 31 décembre 1958 édicte à son tour des dispositions, en vue de limiter les implantations ou les extensions d'établissements en dehors des zones industrielles. Ainsi, en application de son article 21, il a été établi par arrêté interministériel la liste des établissements de 3ème classe qui ne peuvent être ouverts sans une autorisation délivrée, dans les conditions fixées par ledit arrêté, dans les communes tenues d'avoir un plan d'urbanisme (actualisation de l'arrêté précité de 1949).

C'est à cette époque qu'est prise l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, dans le but de simplifier et d'harmoniser toutes ces règles (voir *infra).*

---

[317] Il est cependant intégré, à cette occasion, certains dispositifs de traitement qui étaient alors mis en œuvre : ainsi l'arrêté du 20 juillet 1949 soumet à autorisation préalable les lavoirs à minerais ou résidus métallurgiques en communication avec les cours d'eau (rubrique n° 249), mais *« à l'exception de ceux qui sont munis d'un dispositif de décantation ».*

[318] Jusqu'à l'avènement de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), qui réduisit la part revenant à l'ancienne taxe sur les ICPE, puis, plus récemment, jusqu'au régime de l'enregistrement (déclassement croissant de nombreuses ICPE soumises à autorisation, donc à la TGAP).

La loi n° 61-842 du 2 août 1961, relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs et portant modification de la loi du 19 décembre 1917[319], poursuit la sévérisation de la surveillance et des sanctions en matière d'établissements classés. Outre le fait que son champ d'application est élargi aux immeubles et établissements tant industriels, commerciaux, artisanaux qu'agricoles, mais aussi aux véhicules, qu'ils soient possédés, exploités ou détenus par toute personne physique ou morale[320], elle comprend de nouvelles règles relatives aux établissements classés.

Elle dispose ainsi que les établissements non compris dans la nomenclature doivent faire l'objet d'une mise en demeure, en vue qu'il soit pris les mesures nécessaires s'*« ils présentent des dangers ou inconvénients graves »* aux intérêts visés par la loi. Cette disposition sera reprise, sans grand changement, par la loi de juillet 1976 (article L. 514-4). Il est introduit également la possibilité pour les juridictions compétentes d'ordonner d'office l'exécution des travaux ou aménagements qui n'auraient pas été réalisés, malgré les prescriptions prises en ce sens, aux frais du condamné, et de prononcer, jusqu'à leur achèvement, l'interdiction d'utiliser les installations litigieuses. De même, pour la première fois, les sanctions encourues prévoient une peine d'emprisonnement, y compris en absence de récidive, pour les infractions les plus graves (comme le fait de fonctionner sans l'autorisation requise). Enfin, la loi prend en compte les rayonnements émis par les substances radioactives.

Le **décret n° 62-966 du 10 août 1962** complète les sanctions de certaines infractions à la loi de 1917.

Le **décret n° 64-303 du 1er avril 1964** relatif aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes abroge et remplace la plus grande partie des dispositions de la loi de 1917[321] pour les refondre, avec le décret d'application du 17 décembre 1918 (abrogé), en un texte unique qui constituera le corpus réglementaire de la loi de 1917 jusqu'à la nouvelle législation de 1976. Cette dernière reprendra d'ailleurs, parfois à l'identique, de nombreuses dispositions et innovera peu (voir *infra)*.

Le décret prend en compte les conditions d'hygiène et de sécurité des travailleurs, qui étaient jusqu'alors délaissées, en édictant l'obligation de justifier, dans la demande d'autorisation, que les mesures projetées répondent aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'hygiène et à la sécurité du personnel (article 5). De même, les prescriptions préfectorales d'autorisation ne peuvent en aucun cas, ni à aucune époque, faire obstacle à l'application des dispositions précitées, ni être contraires aux mesures qui pourraient être régulièrement ordonnées, dans le but de préserver l'hygiène et la sécurité des travailleurs (article 15).

---

[319] JO du 3 août 1961 (p. 7195-7197).

[320] Le champ d'application, visé en article 1er, contient en creux celui qui sera retenu par la loi de juillet 1976.

[321] A la suite de la nouvelle répartition entre la loi et le règlement, opérée par la Constitution du 4 octobre 1958 et par le décret subséquent du 27 décembre 1958.

Le décret renforce également les dispositions réglementaires antérieures dans les zones urbanisables. Ainsi, conformément aux articles 3 et 35, dans les communes ou parties de communes soumises aux dispositions d'un plan d'urbanisme approuvé, aucun établissement nouveau de 1ère ou à de 2ème classe ne peut être autorisé dans les zones urbanisables. Pour les établissements existant dans les mêmes zones, seules peuvent être autorisées les modifications apportées à leurs conditions d'exploitation qui n'aggravent pas le danger ou les inconvénients résultant, pour le voisinage, de leur fonctionnement.

Dans les communes tenues d'avoir un plan d'urbanisme et jusqu'à son approbation, les établissements concernés[322] de 3ème classe ne peuvent être ouverts sans une autorisation *« afin de ne pas compromettre ou rendre plus onéreuse l'exécution du plan d'urbanisme ».* Jusqu'à approbation du plan d'urbanisme, le préfet peut ainsi surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation des établissements de 1ère, de 2ème classe, mais aussi sur ceux de 3ème classe visés par ces dispositions.

Lorsque des établissements soumis à autorisation d'ouverture sont installés dans les zones réservées à l'habitation par un plan d'urbanisme, le retrait de l'autorisation peut même être prononcé si, à l'expiration d'un délai de trente ans à compter de leur création et malgré la mise en œuvre des mesures prescrites, les activités portent atteinte à la santé, la sécurité, la salubrité ou la commodité du voisinage[323].

Le texte consacre également le concours spécifique des inspecteurs des établissements classés et détaille le contenu des dossiers de déclaration qui étaient restés inchangés, et insignifiants, depuis le décret de 1918. Ce contenu, renforcé, mais encore bien insuffisant au regard des nuisances et dangers potentiels, est resté cependant pratiquement inchangé depuis lors (voir *infra)*.

Le décret supprime le Comité consultatif des établissements classés, créé par la loi du 9 juin 1948, pour le remplacer par le Conseil supérieur des installations classées (CSIC), qui perdurera jusqu'en 2011 pour être remplacé par le Conseil supérieur de prévention des risques technologiques (CSPRT)[324].

La tendance, tant législative qu'administrative, d'éloignement des activités nuisantes ou dangereuses fut donc peu ou prou une constante au cours de ces derniers siècles, mais de

---

[322] Etablissements qui figurent sur la liste fixée par l'arrêté interministériel prévu à l'article 21 du décret du 31 décembre 1958 précité.

[323] Le retrait ne pourra être prononcé qu'après l'enquête *de commodo et incommodo* et avis du CSIC. Les dispositions actuelles du droit sont moins strictes. Les communes peuvent, par le truchement du PLU, exclure ou restreindre l'implantation ou l'extension des ICPE, mais de façon limitée et indirecte : l'article L.123-1 du Code de l'urbanisme dispose ainsi que le PLU peut préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être fait ou la nature des activités qui peuvent y être exercées. Et si le préfet est tenu de refuser l'autorisation d'une installation classée qui est incompatible avec le PLU, la situation s'apprécie avec une certaine latitude.

[324] Le Conseil a ainsi vu ses compétences relatives aux installations classées s'élargir aux canalisations de transport (Ordonnance n°2010-418 du 27 avril 2010), puis aux installations nucléaires de base (décret n°2010-882 du 27 juillet 2010), enfin aux canalisations de distribution de gaz (décret n°2011-1891 du 14 décembre 2011) et devenir le Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques.

manière toutefois toujours insatisfaisante compte tenu de l'extension irrépressible des agglomérations au contact de ces activités. La loi du 19 juillet 1976 est d'ailleurs revenue sur ce standard, même si la directive « Seveso » puis la catastrophe de la Grande Paroisse (dite « AZF »[325]) à Toulouse ont par la suite quelque peu modulé cet état de fait, pour les activités ou substances particulièrement dangereuses.

L'inspection des établissements classés est transférée au premier ministère de la protection de la nature et de l'environnement, dès sa création, en 1971, et a bénéficié d'un renfort important en personnel, issu essentiellement des agents des mines, pour en assurer la mission. La loi du 15 juillet 1975, relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, préfigure déjà un des fondements de la loi de juillet 1976, en disposant à son article 7 que *« la loi du 19 décembre 1917 modifiée, relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes, est applicable aux installations d'élimination des déchets, quel qu'en soit l'exploitant.».* Cela témoigne ainsi de la volonté du législateur d'étendre à tout exploitant le champ d'application de la loi du 19 décembre 1917, et alors même que la loi ne s'appliquait qu'aux établissements à caractère industriel et commercial.

De nombreux liens ont longtemps uni les lois du 19 décembre 1917 et du 19 juillet 1976, à commencer par le décret du 20 mai 1953 relatif à la nomenclature qui resta en vigueur durant plus de cinquante ans : jusqu'en 2007, date à laquelle il fut substitué par la codification à l'article L. 511-2. Il reste même de nos jours des mentions de la loi de 1917 dans certaines dispositions du Code, comme dans l'article L. 512-9 pour les installations relevant de la déclaration.

[325] Du nom de la marque commerciale, et non du nom de l'établissement concerné : *AZ*ote *F*ertilisants. Cet accident fut à l'origine de la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (voir *infra*).

Conclusion du Titre 1er

De nombreux auteurs, qui ont travaillé sur la nomenclature au cours de cette période, sont arrivés à la conclusion que le **décret de 1810** , loin de veiller à préserver au mieux la salubrité et la commodité de voisinage, puise essentiellement sa source dans la volonté des industriels eux-mêmes. Il s'agissait avant tout, non pas tant de protéger la santé ou l'hygiène publique, que d'assurer la pérennité de l'industrie face aux oppositions de plus en plus véhémentes et de concilier les intérêts économiques des exploitants avec les intérêts fonciers ou immobiliers des propriétaires riverains. Laure Bonnaud et Emmanuel Martinais résument bien cette position, en soulignant que ce règlement *« constitue, pour les industries, une assurance quant aux possibilités de développement »*[326].

Certes, l'esprit originel – le péché originel serait-on tenté de dire - était bien celui de préserver au mieux les intérêts des industriels et la pérennité de leurs exploitations, en assurant en quelque sorte une paix sociale avec les propriétaires aux alentours des établissements les plus nuisants ou les plus contestés. Mais la prise en compte de la salubrité et de la sécurité publiques n'était pas absente pour autant. Ces dernières ont même représenté rapidement (dès 1825) une part notable des motifs de classement.

Les politiques conduites, de façon disparate et erratique, sous l'Ancien Régime, sont loin d'avoir procédé d'une véritable *« politique de l'environnement »,* ainsi que l'énonce J.P. Baud. Selon ce dernier, sans avoir eu besoin de recourir au décret de 1810, la politique antérieure aurait ainsi *« parfaitement convenu, moyennant certains aménagements, à l'industrialisation du XIXe siècle »*[327]. Au contraire, les mesures, y compris d'ordre réglementaire, qui avaient été mises en œuvre à cette époque, correspondaient essentiellement à des nuisances provenant d'activités traditionnelles, souvent associées à des matières organiques, d'origine animale ou végétale. Elles n'étaient nullement adaptées à la révolution industrielle du XIXe siècle, qui a changé, à la fois profondément et rapidement la nature des activités concernées. La matière organique a ainsi laissé la place à la chimie, d'abord minérale, puis organique, avec son cortège de nuisances, de pollutions et de dangers (notamment l'explosion)[328] bien spécifiques. Par ailleurs, le nombre d'entreprises, mais aussi leur taille, a considérablement augmenté.

---

[326] L. BONNAUD et E. MARTINAIS, « *Des usines à la campagne aux villes industrielles, la cohabitation ville/industrie saisie à travers l'histoire du droit des établissements classés »,* Revue *Développement Durable & Territoire*, Dossier 4 : La ville et l'enjeu du Développement Durable, § 7. Mis en ligne le 4 juin 2005, sur http://developpementdurable.revues.org/document749.html.

[327] JP. BAUD, *« Le voisin protecteur de l'environnement », RJE*, 1-1978, pp. 16 à 33, (p. 23).

[328] Il en fut ainsi des usines à gaz, de l'éclairage à l'acétylène ou au gaz, des fulminates et autres matières détonantes, des huiles et essences de pétrole, etc.

Si le décret de 1810 ne se signale pas par l'édiction des premières dispositions contre les nuisances et les dangers industriels, il a malgré tout donné naissance à un cadre et à des règles globalement plus protectrices pour les droits des tiers qu'auparavant. Il a surtout établi un puissant outil, jusqu'alors inexistant : la nomenclature. Comme le souligne J. Lamarque, la nomenclature constitue en effet *« un des meilleurs instruments de la centralisation, sans laquelle il ne peut y avoir de droit de l'environnement »*[329] . La nomenclature établie en 1810, et enrichie sans cesse depuis lors, repose sur deux principes-phares de centralisation : l'établissement de critères de classement déterminés au niveau national, qui ne doivent plus rien au fait des potentats locaux, et la dépossession des prérogatives, importantes sous l'Ancien Régime, des maires, au profit des préfets.

Comme le rappelle Michel Prieur : *« Sous l'Ancien Régime, les diverses nuisances provenant des ateliers d'artisans ne faisaient l'objet que de réglementations partielles imposées par les corporations, les villes ou les Parlements. Un certain arbitraire et une grande inégalité entre exploitants en résultaient »*[330]*.* A l'inverse, pour J. Fromageau, avec le décret de 1810 la lutte contre la pollution *« connaît une véritable régression* » par rapport à l'Ancien Régime, régression qui serait imputable à une liberté d'entreprise quasi-totale[331]. Les mesures édictées sous l'Ancien régime furent pourtant loin d'être efficaces et volontaristes : le niveau de pollution, de nuisances et de mécontentements populaires fut particulièrement élevé à la fin du XVIIIe siècle, tant les mesures prises furent insuffisantes et disparates. Le décret de 1810 a eu, quant à lui, pour objet d'y remédier, et ce rapidement dans ses grandes lignes (dès 1825). D'ailleurs, à cette époque, des auteurs, tels Macarel ou Taillandier, reconnaissaient tout l'intérêt d'une législation structurée et de portée nationale[332].

Les interdictions, ou bien les mesures d'éloignement de certaines activités, étaient alors édictées sans politique d'ensemble, et relevaient souvent du fait du Prince. Le décret de 1810 a été, sur ce plan également, à la fois d'une grande nouveauté et d'une grande pérennité : il s'agit du premier texte de portée nationale qui a établi le régime de l'autorisation préalable pour toutes les activités visées, introduit une nomenclature, instauré le primat de l'Etat et systématisé les enquêtes *de commodo et incommodo.* Les lois de 1917 et de 1976 ont ensuite repris ces aspects fondamentaux, à l'exception du régime de la déclaration mais que la troisième classe préfigurait toutefois dans les faits.

Aussi, ne partageons-nous pas l'analyse de M. Romier, reprise, plus récemment, par J. Makowiak[333], selon laquelle *« pendant les trois premières décennies du XIXe siècle, le libéralisme ne laisse quasiment aucune place à la lutte contre la pollution. (…). Il faudra le*

---

[329] J. LAMARQUE, *« La loi du 3 janvier 1992 sur l'eau », CJEG*, n° 485, février 1993, p. 99.

[330] M. PRIEUR, *« Droit de l'environnement »*, Dalloz, 6ème édition, 2011, p. 560.

[331] J. FROMAGEAU*, op. cit.,* p. 691.

[332] L.A. MACAREL, *op. cit.,* p. vij ; A-H. TAILLANDIER *« Traité de la législation –manufactures et ateliers dangereux, insalubres et incommodes»,* Huzard-Courcier, Paris, 1827, p. 4.

[333] J. MAKOWIAK, *« L'évolution du droit des installations classées pour la protection de l'environnement : entre tentation du libéralisme et renforcement des contraintes », JCP A*, n° 4, janv. 2013, p. 22-30.

choc provoqué par la réapparition du choléra en 1832 puis en 1854 pour que l'absolutisme du principe de liberté s'adoucisse et que les autorités se préoccupent à nouveau de la lutte contre la pollution (…) avec laquelle le libéralisme va désormais devoir composer »[334].

Si le « choc » des nouvelles épidémies de choléra des années 1832 et 1854 a conduit effectivement à mettre en œuvre un dispositif légal et administratif, pour lutter contre les pollutions d'ordre urbain ou domestique, il n'a pas joué de rôle prépondérant en matière de pollution industrielle, comme en atteste parfaitement, au cours de la même période, l'absence de tout texte modificatif de nomenclature entre 1838 et 1848 et entre 1853 et 1862. Par la suite d'ailleurs, les motifs de classement n'ont que très peu pris en compte l'altération de l'eau, alors même que c'est par l'eau souillée que le choléra prend essentiellement naissance[335] (voir *infra)*.

Par ailleurs, des auteurs comme G. Massard-Guilbeaud, JB. Fressoz, T. Le Roux ou bien M. Romier ont considéré que la législation issue du décret de 1810 était peu opérante, du fait même que les sanctions encourues étaient insignifiantes. Elles étaient effectivement peu significatives (amendes de 1 à 5 francs[336]). Mais dès 1832, il a été édicté une peine d'emprisonnement pour la récidive d'exploitation sans autorisation et des sanctions administratives ont été introduites, en donnant la compétence au préfet de prononcer la fermeture de l'établissement. Si, plus tard, la loi de 1917 a sensiblement renforcé les sanctions, elle ne les a pas rendues pour autant davantage dissuasives, voire incitatives. Cette situation n'a réellement évolué que sous l'empire de la loi de 1976, mais tardivement (à compter de la loi du 3 juillet 1985 qui a commencé à renforcer le dispositif répressif)[337].

Le décret de 1810 n'a pas seulement jeté durablement les bases de la réglementation relative aux établissements classés, il a joué le rôle fondamental d'impulser une politique nationale pour mieux encadrer et contrôler les activités industrielles qui s'est affermie au cours du temps, non seulement en France mais aussi dans toute l'Union européenne par la suite. Ce que Napoléon n'a pas pu faire avec toutes ses campagnes, il l'a réussi dans une certaine mesure et d'une autre façon, par son décret ; à savoir fédérer l'ensemble

---

[334] M. ROMIER, *« Lutte contre la pollution et libéralisme »* in *« Genèse d**u** droit de l'environnement »,* vol. II (droit des espaces naturels et des pollutions), L'harmattan, 2002, p. 79.

[335] S'il a fallu attendre les travaux de Pasteur, puis de ses disciples, pour isoler le vibrion responsable du choléra qui était véhiculé par l'eau, au milieu du XIXe siècle les autorités et les hygiénistes avaient cependant déjà fait le lien entre l'eau contaminée et le choléra.

[336] Soit l'équivalent d'environ 9 à 45 euros de nos jours (Wikipedia).

[337] De plus, le non respect des prescriptions préfectorales ne relève que de simples contraventions, même pour des installations relevant de l'autorisation, lesquelles restent le plus souvent largement impunies sur le plan pénal. Et si l'article L. 514-11-II incrimine la poursuite d'exploitation sans se conformer à la mise en demeure de respecter les prescriptions techniques, cela ne se traduit que très rarement par des poursuites, et encore plus exceptionnellement par des condamnations pénales.

des nations européennes autour d'un projet commun qui a abouti à la directive IPPC, puis IED[338].

Finalement, en plein accord avec JP. Baud, le décret de 1810 relève d' *« une pièce rare pour les collectionneurs de paradoxes »,* du fait qu'il constitue la *« base pour plus d'un siècle du contrôle des nuisances industrielles »*, tout en étant, *« à l'origine, une mesure protectrice d'une industrie qui inaugure la pollution moderne »*[339]. Le décret avait été conçu essentiellement par et pour des industriels dans un cadre de libéralisme autoritaire, mais le dispositif leur a finalement progressivement échappé, pour devenir un outil de plus en plus protecteur des tiers et de leur environnement. C'est essentiellement sous l'empire de la loi de 1976 que les industriels (au premier rang desquels les exploitants agricoles) ont vite repris possession de leur pouvoir originel, avec notamment l'introduction du régime de l'enregistrement (voir *infra*).

En résumé, malgré tous ses biais et ses limites, le décret du 15 octobre 1810 constitue bien, pour reprendre la formule de C. Vigouroux, « *un régime original, l'un des plus révélateurs de l'invention du droit de l'environnement en France »*[340]*.* En pleine émergence du libéralisme tant économique que politique, ce texte relève même de *« l'imprévisible nouveauté »,* chère à Bergson dans *« l'Evolution créatrice ».* Ce texte fondateur, fruit de l'évolution du droit des pollutions industrielles, est devenu à son tour source d'évolution créatrice, qui a donné naissance à la loi de 1917, puis à celle de 1976, ensuite à la directive IPPC de 1996, enfin à la directive IED du 24 novembre 2010.

De son côté, la loi du 19 décembre 1917 présente, à sa façon, la même ambivalence. Née à la demande pressante des industriels, qui souhaitaient obtenir des allègements en matière de contraintes, cette loi introduit certes le régime déclaratif, mais, en même temps, elle étend son champ d'application à de nouveaux intérêts protégés et fait émerger la prise en compte de la potentialité des dangers. En outre, elle conforte la surveillance des établissements classés et renforce les sanctions encourues. Ce faisant, elle accroît encore le primat de l'Etat. De plus, elle tient compte de l'hygiène et de la sécurité des travailleurs, de façon cohérente avec le Code du travail, et consacre le rôle des conseils départementaux d'hygiène qui interviennent, pour la première fois, dans la procédure.

Le régime des établissements classés, se révèle déjà structuré, non pas dès 1810 comme l'expose D. Deharbe[341], mais peu après, dès 1825, selon quatre piliers. A savoir, la

---

[338] Directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, qui refond et remplace sept directives en un cadre juridique unique, dont la directive 2008/1/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, dite « IPPC » ; les directives 78/176, 82/883, 92/112, 1999/13, 2000/76 et 2008/1 ont ainsi été abrogées à compter du 7 janvier 2014. Quant à la directive 2001/80 relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion, elle est abrogée avec effet au 1er janvier 2016.

[339] JP. BAUD, *« Le voisin protecteur de l'environnement »*, *RJE,* 1978, p. 24.

[340] C. VIGOUROUX, *« Sur le droit des installations classées pour la protection de l'environnement », AJDA*, 20 sept. 1994, p. 596.

[341] D. DEHARBE, « *Les installations classées pour la protection de l'environnement »,* Litec, 2007, p. 6-7.

soumission des activités concernées grâce à une nomenclature, l'autorisation préalable desdites activités, sur la base d'un dossier établi par l'exploitant et soumis à une enquête *de commodo et incommodo* (à l'exception de la 3ème classe), la procédure d'instruction enrichie d'avis consultatifs, ainsi que des voies de recours ; enfin, le principe du droit d'antériorité (bénéfice des droits acquis pour les activités existantes). Avec la loi du 20 avril 1832, un cinquième pilier est posé : celui des sanctions pénales.

Loin de *« simplifier et d'alléger le dispositif »*[342], la loi modifiée du 19 décembre 1917 est venue le compléter et le renforcer fortement, par :

- l'harmonisation et la régularisation, sur le plan national, des règles de procédure d'autorisation portant tant sur le dossier de demande, son instruction, que sur les modalités d'enquête et de consultation du public ;

- la consécration du rôle du commissaire-enquêteur ;

- la création d'un régime d'autorisation temporaire ou de durée limitée ;

- l'institution des règles de renouvellement des autorisations ou de déclarations ;

- l'organisation d'une inspection des installations classées ;

- le renforcement du rôle des conseils départementaux d'hygiène qui interviennent, pour avis, pour la première fois dans la procédure ;

- la prise en compte de l'hygiène et de la sécurité des travailleurs des établissements visés, et ce en cohérence avec le Code du travail ;

- l'ajout de prescriptions propres aux conditions d'exploitation dans les arrêtés d'autorisation, ainsi que dans des prescriptions complémentaires ;

- l'établissement de sanctions pénales et administratives spécifiques et, pour certaines, coercitives ;

- une harmonisation du contentieux et des voies de recours avec une attribution générale unique, dévolue aux conseils de préfecture en première instance.

Depuis 1810, chaque législation a reproduit cependant le « péché originel » en reposant sur l'association des contraires. A savoir, d'un côté viser à favoriser le développement industriel et à ne pas entraver le libéralisme économique, et, de l'autre, mieux protéger les intérêts des tiers : leurs biens, puis progressivement leur cadre de vie. Dès l'origine, le droit des pollutions industrielles procéda de la recherche d'un arbitrage entre le capital productif et la rente foncière.

En conséquence, la législation sur les établissements classés évolue, souvent par le truchement de sa nomenclature, au gré des rapports de force entre ces deux types d'intérêts. Avec pour résultante finale pour l'exploitant, une institutionnalisation du droit

[342] D. DEHARBE, *Ibid.,* p. 4.

à générer des nuisances et des dangers, en pratique : un droit à polluer[343] ; pour les tiers une reconnaissance et une certaine préservation de leurs droits. C'est une législation fondée avant tout sur la régulation, de plus en plus, des conflits pouvant être générés à l'occasion de l'ouverture ou de l'exploitation de tels établissements.

Toutefois, la préservation des intérêts protégés et des droits des tiers s'est révélée insuffisante, face à l'accroissement des nuisances et des pollutions que la législation n'a pas réussi à enrayer, et aux revendications sociales grandissantes en faveur d'un environnement plus sain et sûr. Les exigences légales édictées sous l'empire du décret de 1810 et de la loi de 1917, si elles se sont inscrites, pour partie, dans le cadre du « voisin protecteur de l'environnement »[344], ont fortement péché par l'absence de prise en compte du milieu environnant. En effet, l'environnement en tant que tel a été occulté, ou, au mieux, indirectement et imparfaitement traité par le biais de la nomenclature (altération des eaux ou émanations atmosphériques par exemple). Baptiste Fressoz a ainsi montré que, dès l'origine, la norme technique se concevait davantage comme un moyen d'intégrer les pollutions plutôt que d'en réguler les effets[345].

Or, comme le rappellent M. Baucomont et P. Gousset, et ceci est une constante quelles que soient l'époque ou la société considérées : *« La croissance des nuisances a été à l'ampleur de celle de l'économie, tout au long du* [XXe] *siècle ».* Selon eux, et nous partageons entièrement cette analyse, il existe même *« une **interconnexion** qui a presque valeur de loi et dont la réfutation fréquente explique un certain nombre d'erreurs. L'histoire des nuisances et des luttes menées à leur encontre est celle des retards, d'imprévisions ou de sous-évaluations, et des effets surdimensionnés qui en résultent ensuite pour tenter d'y remédier »*[346].

Les débats de l'Assemblée nationale lors de sa séance du 21 juillet 1961, en vue de l'approbation du projet de loi relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques, avaient déjà bien mis en évidence ce constat ; ainsi, comme le soulignait son rapporteur Michel Hoguet : *« Les facteurs de pollution se sont développés à une cadence accélérée depuis quelques années en proportion même du développement »*. C'est même la loi de 1917 dans son entièreté qui était alors considérée comme insuffisante par l'Assemblée, laquelle avait déjà *« exprimé le désir de voir refondre totalement le texte de loi de 1917 »*[347]. Le rapporteur concluait même : *« Il est nécessaire de tout mettre en œuvre pour prévenir les innombrables affections – cancer, maladies du cœur, des bronches et du système nerveux - qui se multiplient »* (souligné par nous).

La rapporteure de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, Marcelle Devaud, avait également tenu à rappeler que *« les mesures édictées par la loi du 19 décembre 1917 se sont avérées insuffisantes »* et avait clairement formulé ses regrets

---

[343] Dans le cadre du respect des dispositions réglementaires qui régissent leur exploitation.

[344] Selon l'expression de Jean-Pierre BAUD.

[345] JB. FRESSOZ, *« L'Apocalypse joyeuse. Une histoire des risques technologiques. »,* Le Seuil, 2012.

[346] M. BAUCOMONT et P. GOUSSET, *op. cit.,* p. 38. En gras dans le texte.

[347] JOAN, 1961, n° 47, p. 1970 à 1978.

« qu'en maintes circonstances l'administration fasse preuve d'une inertie que rien ne saurait ébranler. Quels que soient les faits dont on la saisit (...) l'administration reste impavide. Les entreprises continuent à empoisonner la population »[348] (souligné par nous).

Il est frappant de comparer le sens de l'intérêt général, tel qu'il s'est exprimé à cette occasion, ou bien lors des travaux parlementaires ultérieurs relatifs à la loi du 19 juillet 1976, avec le déni actuel en matière de pollutions atmosphériques (cas des particules de diésel par exemple), ou bien agricoles (voir *infra).*

Une refonte de loi de 1917 s'est donc vite imposée, comme ce fut le cas pour le décret de 1810, malgré toutes les améliorations progressivement apportées. La loi de 1976 n'a cependant pas suffisamment pris en compte ce besoin de réforme et, de plus, elle a subi, au fil des ans, maintes régressions qui posent la question de savoir si nous ne sommes pas sortis de l'esprit originel du décret de 1810, au plus grand profit de l'industrie et de l'agriculture. L'examen de l'évolution et des fondements de la nomenclature, et partant, de l'effectivité des législations respectives, permet d'en rendre compte.

[348] Les parlementaires entendaient également que le bruit figurât dans le champ d'application de la nouvelle loi. A la suite de l'engagement du ministre de la Santé publique et de la Population qu'un projet de loi relatif au bruit serait mis en chantier, l'amendement déposé en ce sens fut retiré. Il fallut cependant attendre près de vingt-cinq ans, pour qu'un arrêté-cadre sur le bruit soit publié pour les ICPE, et plus de trente ans pour qu'advienne la loi-cadre de 1992 sur le bruit, mais dont plusieurs textes d'application manquent encore de nos jours.

Titre 2nd. Les profondes mutations de la nomenclature, de 1810 jusqu'à la loi du 19 juillet 1976

Dans le cadre des établissements classés, il convient de se poser la question du choix persistant du vocable « nomenclature », utilisé dès l'origine par le décret de 1810, et non pas, plus classiquement, celui de classification, pour ne considérer que cette notion à la fois plus usuelle dans le domaine administratif et plus fréquente dans le domaine scientifique.

Bien que l'élaboration du décret ait pris de nombreuses années et qu'il fût précédé par tout un dispositif réglementaire, il a dû faire l'objet de profondes modifications dès les premières années qui suivirent. Pas moins de 77 modifications sont intervenues au cours des 109 années du régime des établissements classés établi sous l'empire du décret de 1810. Toutes ces évolutions, certaines profondes, trouvent leurs fondements dans l'évolution de la société elle-même (Chapitre 1er).

De même, si la loi du 19 décembre 1917 a constitué une rupture majeure et si elle s'est traduite, deux ans plus tard, par une refonte complète de la nomenclature, cette dernière a encore connu 17 modifications, en 58 ans, dont deux refontes majeures à mi-parcours. Ces transformations, parfois tout aussi majeures que lors de la période précédente, témoignent également des mutations de la société (Chapitre 2nd).

Toutes ces évolutions permettent par ailleurs de comprendre que la nomenclature relative aux établissements classés, particulièrement vivante et évolutive, est d'autant plus soumise aux aléas des changements qu'elle-même se précise et s'enrichit, et qu'elle s'inscrit dans des enjeux de société et des jeux d'acteurs de plus en plus pressants et déterminants.

Chapitre 1er. L'évolution de la nomenclature de 1810 et de son contexte : le primat de l'industrie

Section I. La notion de nomenclature des établissements classés

&1. La notion de nomenclature

L'étymologie du terme nomenclature est empruntée au latin nomenclatura, de nomen «nom» et calare « appeler ». Elle a pris naissance en 1559 avec la signification d' *«inventaire des termes désignant les différents objets d'une étude ou d'une collection »* (selon Vaganay dans *Rom. Forsch.* t. 32, p.112). En 1718, la nomenclature est élargie aux domaines scientifiques et artistiques pour « *désigner les objets d'une science, d'un art »* (Fénelon, dans Le Larousse du 19e). Toutefois, la définition de 1758, qui se rapproche le plus de l'étymologie, fait appel à la fois au classement et à une méthode : il s'agit d'un *« art d'établir et de classer les objets d'une science et de leur attribuer méthodiquement des noms »* (Duhamel-Monceau, *« De la Physique des arbres »*, t.1, préface).

La nomenclature désigne un mode, ou, mieux, une méthode d'attribution (sous forme de tableau, liste, etc.) faisant autorité et servant de référence à un domaine donné. Buffon en impose l'usage dans le cadre d'une science ou d'une technique (1749), où un ensemble fini d'objets devait être nommé sans ambiguïté (ex : les espèces naturelles).

Ainsi, en zoologie, la systématique procède d'une méthode propre à une nomenclature : *« Il est difficile d'exprimer combien les mutations perpétuelles des genres nuisent à l'avancement des sciences naturelles, encombrent la synonymie, surchargent la nomenclature, et rendent l'étude de ces sciences difficile et désagréable »* (LAMARCK, *Philos. zool.*, t.1, 1809, p.33). D'ailleurs en botanique, si la classification des végétaux repose, tout comme le règne animal, sur un nom de genre suivi d'un nom d'espèce, le système des noms scientifiques appliqué aux unités taxonomiques des plantes prend, quant à lui, le nom de nomenclature botanique. Dans le domaine des sciences, on retrouve la notion de nomenclature en minéralogie, en pédologie, etc.

En biologie, la nomenclature se rapporte autant à la taxinomie qu'à la systématique. La première, la taxinomie (ou taxonomie) a pour objet de décrire les organismes vivants et de les regrouper en entités appelées taxons, afin de les identifier puis de les nommer. Elle

est complétée par la systématique qui organise le classement des taxons et leurs relations[349]. Pour ce faire, elle se réfère à des critères, à une méthode.

C'est Nicolas Lémery qui publie, en 1675, le premier grand traité de chimie, dans lequel la nature est divisée en minéraux, végétaux et animaux. La théorie des sept métaux qui y est développée et l'absence de symboles font ressortir la « *chymie »* davantage comme un art, que comme une science. Inspiré de l'alchimie, le traité définit les acides (huile de vitriol, eau régale, eau forte), les vitriols, les alcalis (bases) et les sels. On retrouvera pour partie ces notions dans la nomenclature de 1810.

La nomenclature en chimie fut établie par Lavoisier, Berthollet, ainsi que par Louis-Bernard Guyton de Morveau et Antoine-François de Fourcroy. Comme ces deux derniers ont compté parmi les auteurs des deux rapports de l'Institut qui ont jeté les bases du décret du 15 octobre 1810, il est fort vraisemblable que le principe d'une nomenclature pour les établissements classés ait été emprunté à la chimie. En effet, en 1782 Guyton de Morveau introduit l'idée de disposer d'une nomenclature scientifique, fiable et rigoureuse. En 1787, Guyton de Morveau, Lavoisier, Berthollet et Antoine de Fourcroy publient une « *méthode de nomenclature chimique »,* qui reprend, modifie et développe le traité antérieur ; il devient le premier ouvrage fondamental pour la définition et la classification des éléments et composés en chimie. Ainsi est établi un tableau, résumant les cinquante-cinq substances alors connues, en six catégories, qui sont répertoriées et commentées, selon qu'il s'agit d'oxydes, d'acides, de bases, de sels ou de substances tirées des végétaux et animaux. Un dictionnaire portant sur la synonymie accompagne l'ouvrage[350].

La nomenclature chimique établie en 1787 est clairement inspirée du rangement systématique des espèces animales et végétales. D'ailleurs, pour les substances composées, c'est le modèle linnéen qui est retenu avec, sans le nommer tel quel, un nom de genre et d'espèce[351]. Antoine Laurent de Lavoisier la résume deux ans plus tard, dans son *Traité élémentaire de chimie*, où apparaîtront l'hydrogène, l'oxygène et le carbone, comme étant la chimie des composés contenant : carbone, hydrogène, oxygène, phosphore et azote.

Le XVIIIe marque ainsi une grande période où l'on cherche à nommer, à classer, à différencier, à expliquer. Lavoisier a grandement participé à cette démarche, notamment en chimie, qui était encore assimilée à l'alchimie et faisait souvent figure de divertissement, contrairement aux mathématiques ou à la physique. Pour Lavoisier, la

---

[349] La confusion fréquente entre ces deux sciences vient du fait que les taxinomistes et les systématiciens ont souvent été dénommés indifféremment car, après avoir étudié et décrit des organismes, ces scientifiques ont tout naturellement cherché également à les classer. En pratique, ces deux sciences pratiquées par les mêmes personnes, sont ainsi peu distinctes.

[350] L'ouvrage ne comporte pas encore de symboles chimiques. C'est Berzelius qui introduira un peu plus tard ces symboles permettant de représenter les composés chimiques. Voir notamment : J. BOURDIEU, *« Nomenclatures et classifications »,* INRA, Paris, 2004.

[351] Par exemple, pour l'acide chlorhydrique parmi les acides : acide en tant que « genre », et chlorhydrique en tant qu' « espèce ».

chimie devait ainsi atteindre le niveau de rigueur, mais aussi de reconnaissance, des mathématiques : *« Je n'avois pour objet lorsque j'ai entrepris cet ouvrage, que de donner plus de développement au Mémoire que j'ai lu à la séance publique de l'Académie des Sciences du mois d'Avril 1787, sur la nécessité de réformer & de perfectionner la Nomenclature de la Chimie.(…) L'impossibilité d'isoler la Nomenclature de la science & la science de la Nomenclature, tient à ce que toute science physique est nécessairement formée de trois choses : la série des faits qui constituent la science ; les idées qui les rappellent ; les mots qui les expriment. Le mot doit faire naître l'idée ; l'idée doit peindre le fait : ce sont trois empreintes d'un même cachet. »* [352]. Toute l'essence d'une nomenclature est ici exprimée.

Ce contexte rend compte de l'enjeu qu'avaient pu constituer les rapports de l'Institut de 1804 et de 1809 rédigés par d'éminents chimistes, réunis au sein non pas de la Classe de chimie, qui n'existait pas, mais celle de mathématiques et de physiques.

La classification répond à un souci de complétude, contrairement à la nomenclature : il s'agit de classifier, selon une méthode, un ordonnancement, de façon exhaustive le monde vivant, comme les éléments chimiques selon un ou plusieurs critères discriminants[353]. La classification périodique des éléments repose ainsi sur le seul critère du poids atomique (qui évolue de façon croissante dans le tableau de Mendeleiv, publié en 1871). Une classification peut se présenter sous différentes formes, souvent par des tableaux (tableau précité de Mendeleiv) ou par des ramifications (classification du monde vivant).

De même, la classification des radionucléides par le décret modifié de 1966, procède d'une démarche exhaustive fondée principalement sur la radiotoxicité relative de chacun des radioéléments concernés. Cette classification vient même, dans ce cas, en annexe de la nomenclature ICPE (rubriques 1700).

La nomenclature, quant à elle, correspond davantage à un classement, sans objectif d'exhaustivité (c'est le cas de la nomenclature ICPE). Elle a pour objet principal de donner des critères qui soient communs à tous, tant pour la dénomination des sujets concernés que pour leur prise en compte.

C'est pourquoi, la nomenclature s'est étendue peu à peu au domaine administratif et financier. Citons la nomenclature douanière (liste des produits et marchandises soumis aux droits de douane), la nomenclature budgétaire (liste détaillée des recettes et des dépenses figurant dans le budget des collectivités publiques comme de l'Etat), la nomenclature des actes professionnels par la sécurité sociale dans laquelle chaque acte professionnel du praticien est visé par une lettre, codifiant la nature de l'acte et

[352] Discours préliminaire au *Traité élémentaire de chimie*, 1789. Dans la même veine, Lavoisier a œuvré à la réforme des poids et mesures qui aboutit au système métrique.

[353] Sur la démarche intellectuelle de penser puis de classer, voir l'ouvrage de référence de G. PEREC : *« Penser/Classer », Coll. Textes du XXe siècle,* Hachette, 1985.

comportant un coefficient indiquant la valeur de cet acte[354]. Citons, enfin, la nomenclature des catégories socioprofessionnelles ou des activités française (code NAF) dans le domaine des statistiques officielles.

La nomenclature nécessite souvent l'existence d'une codification ou, *a minima,* de règles précises permettant de distinguer et de classer de façon distinctive les sujets concernés, en fonction de critères bien définis. Ainsi, à la différence de la nomenclature des actes professionnels, qui repose sur une codification bien précise et sélective, la sécurité sociale ne se réfère à ce jour à aucune nomenclature officielle en matière de maladies professionnelles. En vertu de l'article L. 461-1 du Code de la sécurité sociale *« est présumée d'origine professionnelle toute maladie désignée dans un tableau de maladies professionnelles et contractée dans les conditions mentionnées à ce tableau ».* Les tableaux prévus à l'article R. 463-1 sont annexés au livre VI du même code. La désignation des maladies est y souvent détaillée, de même que la liste associée indicative ou limitative des travaux susceptibles de provoquer ces maladies. Parfois, des seuils concernant des symptômes sont même fixés. Mais pour autant, du fait sans doute qu'il n'existe pas de critères distinctifs pour l'ensemble desdites maladies, le terme de nomenclature n'est pas retenu pour s'en tenir au terme générique de tableau, qui correspond à la forme de présentation des maladies concernées.

La différenciation entre classification et nomenclature au sein de tableaux de l'administration reste parfois très ténue et pas toujours cohérente, comme la taxation des produits énergétiques en vertu des dispositions de l'article 265 du Code des douanes. Les produits énergétiques, mis en vente, utilisés ou destinés à être utilisés comme carburant ou combustible sont ainsi passibles d'une taxe intérieure de consommation, dont les tarifs sont fixés dans des tableaux qui comprennent la désignation des produits et les tarifs en regard. Par contre, les produits exemptés de la taxe intérieure de consommation, sont visés, par le même article, dans un tableau de nomenclature comprenant, au regard de chaque désignation des produits, les numéros correspondants du tarif des douanes. Alors qu'on s'attendait logiquement à ce que ce fussent les produits assujettis à la taxe, qui fissent plutôt l'objet d'une nomenclature spécifique.

Les confusions entre ces deux types de classement se retrouvent encore communément dans notre droit. A titre d'exemple, si le ministre compétent fixe la liste des espèces protégées ou la liste des animaux susceptibles d'être classés nuisibles, il fixe aussi « la nomenclature du gibier d'eau et des oiseaux de passage » (art. R. 424-14), alors même qu'il s'agit bien là également d'une liste d'oiseaux qui ne fait appelle à aucune codification ni à aucun ordonnancement particulier.

De même, si l'avis du 11 novembre 1997 relatif à la « nomenclature » des déchets (JO du 11 novembre) relevait bien d'une nomenclature comportant une codification, qui se maintiendra d'ailleurs par la suite, il avait été précédé par le décret n° 97-517 du 15 mai 1997 relatif à la « classification » des déchets dangereux. Pourtant l'objet et l'organisation

[354] La nomenclature permet alors de définir le coût des actes remboursés par l'Assurance Maladie.

des deux listes de déchets ne se différenciaient en rien. Puis, le décret n° 2002-540 du 18 avril 2002, qui a abrogé et remplacé ces listes, a repris l'intitulé de « classification de déchets », alors même qu'il a maintenu en grande partie l'organisation codifiée de l'avis du 11 novembre 1997.

A l'issue de la codification opérée dans le Code de l'environnement par le décret n° 2007-1467 du 12 octobre 2007, les dispositions relatives à la sous-section « classification des déchets » se trouvent aux articles R. 541-7 à R. 541-11 et aux annexes à l'article R. 541-8. Il ne s'agit plus que d'une liste de déchets, qui figure en annexe II de ce dernier article, avec la mention, telle qu'elle préexistait dans l'avis de nomenclature de 1997, selon laquelle *« la présente liste est non exhaustive et sera réexaminée périodiquement »*[355]. La logique administrative qui sous-tend le choix d'une liste plutôt que d'une nomenclature n'apparaît nullement. Ainsi, les déchets, qui sont différenciés et répertoriés de façon très précise et selon une codification chiffrée[356], relèvent d'une simple liste, alors que la liste des installations nucléaires de base (INB), qui ne présente aucune codification, figurent par contre dans une nomenclature.

C'est pourquoi, des auteurs comme Simon Charbonneau dans sa publication consacrée aux nomenclatures[357], ou bien Thibault Soleilhac dans sa thèse[358] emploient indifféremment le terme de nomenclature pour traiter aussi bien de classifications, de nomenclatures, que de listes de produits ou d'activités[359].

Le vocable de classification devrait davantage être réservé aux substances ou produits. Cela est en cohérence avec la classification précitée relative aux déchets, mais également avec la classification, par exemple, des substances radioactives, des déchets radioactifs, ou des produits pyrotechniques comme les artifices de divertissement[360]. Cette qualification se retrouve d'ailleurs au niveau communautaire, comme dans la directive du 7 juin 1988 concernant la classification, l'emballage et l'étiquetage des préparations dangereuses, ou bien dans le règlement (CE) n° 1272/2008, dit CLP, du 16 décembre 2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges.

---

[355] Aussi bien la décision 2000/532/CE de la Commission du 3 mai 2000, remplaçant la décision 94/3/CE établissant une liste de déchets, en application de l'article 1er, point a, de la directive 75/442/CEE relative aux déchets, que la décision 94/904/CE établissant une liste de déchets dangereux, en application de l'article 1er, paragraphe 4, de la directive 91/689/CEE relative aux déchets dangereux, reposent sur une liste de déchets et non pas sur une nomenclature.

[356] Suivant en cela le catalogue européen des déchets.

[357] S. CHARBONNEAU, *« Les nomenclatures de sources de dangers, de pollution, de destruction de l'environnement », Préventique-Sécurité,* n° 36, nov.-déc. 1997, p. 72-77.

[358] T. SOLEILHAC, *« Le temps et le droit de l'environnement »,* thèse, Droit, Lyon 3, 2006, p. 818.

[359] Voir également : E. BARET-BOURGOIN, *« Classifications et insalubrité industrielle au XIXe siècle : l'évolution des normes, des concepts de nuisance et d'insalubrité », Économie et sociologie rurales*, n° 21, novembre 2004, éd. de l'INRA, pp. 305-321. Pour une analyse plus économique des nomenclatures et des classifications : *« Nomenclatures et classifications : approches historiques, enjeux économiques »,* Colloque ENS de Cachan, 19-20 juin 2003, p. 305 à 322.

[360] Classifiés en quatre catégories selon leur dangerosité, en application du décret n° 2010-455 du 4 mai 2010.

Le terme de nomenclature devrait, en revanche, être réservée aux activités, ouvrages ou installations (telles les nomenclatures ICPE ou IOTA[361]), voire à des objets peu tangibles. A cet égard, si la nomenclature ICPE comprend une série (1000), qui est souvent présentée comme la série qui regroupe des substances, la réalité est en fait différente : les rubriques visées portent bien, *in concreto,* sur des activités (voir *infra).*

Le concept de nomenclature peut également revêtir un caractère non administratif, tout en faisant autorité. C'est le cas de la nomenclature dite Dintilhac, issue du rapport du groupe de travail dirigé par Jean Pierre Dintilhac, qui fut remis au garde des Sceaux le 28 octobre 2005. Cette nomenclature, portant sur une nomenclature des préjudices corporels, détaille une liste des postes de préjudices dont une victime peut demander réparation. Elle s'est peu à peu imposée et fait actuellement référence en droit privé.

C'est dans le même esprit que des juristes ont pris l'initiative de créer la nomenclature des préjudices environnementaux[362] qui répond au triple objet de prévention, de réparation et de sanction. Au-delà des qualifications qu'elle propose, cette nomenclature a aussi pour dessein d'établir un vocabulaire commun destiné aux protagonistes de l'action environnementale. Une toute première application concrète a été l'arrêt rendu, sur le fondement même de cette nomenclature, par la Cour d'appel de Nouméa qui a condamné, en février 2014, une société polluante à quelque 80 000 euros au titre du préjudice écologique[363].

Ainsi, à côté des seuils, d'un usage plus classique, les barèmes, auxquels correspondent davantage les deux précédentes nomenclatures, se sont développés dans le domaine du droit, sans qu'une définition précise ne leur ait été donnée. Le recours aux barèmes répond à un souhait de normalisation de la décision juridique ou judiciaire, comme base de référence chiffrée, évitant ainsi de trop grandes disparités de décisions[364].

---

[361] Installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA), relevant d'une nomenclature au titre de la législation sur l'eau (article L. 214-1 et suiv.).

[362] L. NEYRET et G. J. MARTIN, « *Nomenclature des préjudices environnementaux »,* LGDG, 2012 ; L. NEYRET et G. J. MARTIN, *« De la nomenclature des préjudices environnementaux », JCP G*, n° 19, mai 2012, pp. 940-942. V. aussi Y. JEGOUZO et al., *« Pour la réparation du préjudice écologique »,* Rapp. Min. Justice, 17 septembre 2013, et Ph. BILLET, *« Préjudice écologique : les principales propositions du Rapport Jégouzo », Env., 2013,* alerte 187.

[363] *« Attendu que la réparation du préjudice à l'environnement ou "préjudice écologique pur" ne se confond pas avec la réparation des préjudices causés à l'homme (en l'espèce les associations) éprouvé par les diverses parties civiles (ce que les associations qualifient improprement de préjudice moral), les deux notions étant bien distinctes comme le souligne la doctrine (MM. Gilles J. Martin et Laurent Neyret et al., Nomenclature des préjudices environnementaux, LGDJ 2012) »* : CA Nouméa, ch. corr., 25 février 2014, *SAS VALE Nouvelle Calédonie*, n° 11/00187 ; *JCP G 2014,* 557, note M. Boutonnet ; A. GATET, *« Une nouvelle définition du préjudice écologique proposée par la Cour d'appel de Nouméa », Dr. Env.,* n° 228, nov. 2014, p. 397.

[364] On se référera à l'ouvrage collectif, sous la direction d'Isabelle SAYN, *« Le droit mis en barèmes ? »,* Dalloz, 2014.

&2. La nomenclature des établissements classés

En premier lieu, il est utile de souligner que, dès 1808, le Conseil de salubrité de Paris, dont le rôle fut important en matière d'établissements classés, avait établi un *« tableau des maladies considérées comme causes de mort »*, qui représentait selon certains auteurs *« la première nomenclature de causes de décès élaborés en France à des fins pratiques et administratives et qui* [permettait] *un classement systématique en 190 rubriques des causes déclarées par les médecins sur les bulletins de décès »*[365].

Le rapport précité de 1809 de l'Institut, ne mentionne pas le terme de nomenclature mais fait référence à un tableau de classement. De même, le rapport du ministre des Arts et Manufactures qui présente ce rapport et introduit le projet de décret du 15 octobre 1810, se réfère à ce tableau en faisant état de la division (dans le sens de répartition) opérée par l'Institut. Il ne fait pas, non plus, mention de nomenclature. Mais l'idée d'une nomenclature, ou du moins d'une forme appropriée de classement distinctif, était bien à l'esprit des promoteurs du texte, forts de leur culture scientifique, et tout particulièrement chimique.

Si le décret de 1810 ne fait pas davantage référence à une nomenclature, il introduit cependant la première nomenclature (sans numérotation à ce stade), dans son annexe, sous forme de tableaux. C'est, rappelons-le, l'ordonnance royale du 14 janvier 1815 « *contenant règlement sur les manufactures, établissements et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode »* qui va consacrer cette notion au sein de son dispositif.

La seule exception, et même erreur, dans toute l'histoire des établissements classés, a été l'ordonnance royale du 9 février 1825 relative « *à la classification des établissements dangereux, insalubres et incommodes »*. Encore de nos jours, l'administration utilise encore parfois de façon indue la notion de nomenclature, y compris dans des décrets, comme il vient d'être vu.

Certaines nomenclatures peuvent même être créées au sein d'une nomenclature plus large. C'est ainsi qu'une nomenclature a vu le jour, parmi les établissements classés, par le décret du 14 mai 1875. Celui-ci range en effet certains établissements et activités classés en deux tableaux correspondant à deux classes : les établissements classés dans lesquels le travail des enfants est interdit (tableau A), et ceux dans lesquels l'emploi des enfants est autorisé dans certaines conditions ou certains lieux (tableau B).

Une nomenclature ancienne peut perdurer, pour des questions de facilité de gestion administrative, alors même que son objet premier a quasiment disparu : c'est le cas de la nomenclature des cours d'eau navigables, dont l'origine remonte à l'ordonnance du 10 juillet 1835. A cette date, une liste de tous les cours d'eau navigables et flottables avait été établie ; elle est devenue fort étoffée de nos jours, au sein de ladite nomenclature,

[365] J. VALLIN, F. MESLE, G. CASELLI et V. EGIDI, « *Les causes de décès en France de 1925 à 1978 »*, INED, Travaux et documents-cahier n° 115, PUF, 1988, p. 18.

bien que les critères de navigabilité ou de flottabilité aient été abandonnés par la loi de finances du 8 avril 1910 (art. 128). La loi du 16 décembre 1964, dans son article 27, a par la suite remplacé les termes « cours d'eau non navigable » et « rivière non navigable ni flottable » par « cours d'eau non domaniaux ». Ce n'est qu'à l'occasion de la Directive cadre européenne sur l'eau, que le classement des cours d'eau a été réformé, en application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 (article L. 214-17).

Depuis l'origine, la nomenclature des établissements (ou installations) classés précise la notion même d'établissement classé, du fait même qu'aucune définition n'en est donnée dans la loi (seule figure une énumération d'activités ou d'installations variées, entrant dans le champ d'application). Elle fixe la liste la nature et les caractéristiques précises des activités ou installations qui y sont soumises, et détermine le régime applicable. Elle délimite, conditionne et décline le champ d'application de la loi.

La nomenclature ne peut pas se concevoir sans le régime auquel elle renvoie. Or, le régime de soumission conditionne d'une part la procédure administrative qui s'appliquera à l'établissement concerné, d'autre part la nature et la portée des prescriptions, mais aussi des sanctions, qui s'imposeront à lui. C'est dire l'importance fondamentale de la nomenclature, qui peut être considérée comme une « infra-loi », tant elle détermine le champ d'application de la loi.

Dans le domaine de l'environnement, le recours à la nomenclature *stricto sensu* est resté limité : outre la nomenclature ICPE, elle se réduit essentiellement à la nomenclature eau. Ainsi, le décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements comporte un tableau, annexé au II de l'article R. 122-2, qui définit les projets qui sont soumis soit à étude d'impact obligatoire, soit à un examen cas par cas à l'issue duquel l'autorité administrative peut prescrire une étude d'impact. Il n'est pas fait mention de nomenclature, alors même que son objet et son mode de classement pourraient le justifier.

La nomenclature ICPE a toutefois récemment servi de modèle à l'établissement de la nomenclature des installations nucléaires de base, par le décret n° 2007-830 du 11 mai 2007[366]. Mais il s'agit bien davantage d'une simple liste que d'une nomenclature (voir *supra).*

[366] Pris en application de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006, relative à la transparence et à la sécurité nucléaire.

Section II. L'évolution de la nomenclature de 1810 jusqu'à la loi du 19 décembre 1917

Comme l'énonce Clairault dans son traité, le tableau de nomenclature des établissements classé ne peut qu'être évolutif : « *D'une part, si le génie de l'homme donne naissance à quelque nouvelle industrie dont l'exercice soit accompagné d'un danger quelconque ou d'incommodité pour le voisinage, il faudra que cette industrie grossisse à l'avenir le tableau de classement ; elle y sera introduite par une ordonnance royale. D'autre part, si les progrès de la chimie, de la physique ou des arts font disparaître d'une industrie tel élément de danger, d'insalubrité ou d'incommodité qui avait déterminé à la ranger dans la première ou dans la seconde classe, l'autorité administrative sera conduite à la changer de classe. Il y aura encore lieu à changement, mais en sens inverse, si, par l'emploi de nouveaux moyens d'exploitation, une industrie de troisième ou de seconde classe offre au voisinage des dangers ou des inconvénients qu'elle ne présentait pas précédemment »*[367].

Il n'a jamais été fait à ce jour d'inventaire exhaustif des textes modificatifs, aussi est-il apparu utile de tous les rechercher et de les mentionner à partir des principaux auteurs qui ont cherché à procéder à ce décompte[368]. De même, a été utilisée la nomenclature commentée, publiée en 1915, par la préfecture de police de la Seine, c'est-à-dire en son état avant la loi du 19 décembre 1917[369]. Le texte le plus complet, sans être encore exhaustif, reste cependant le tableau annexé au décret de nomenclature du 28 juin 1943 qui rappelle les dates des textes des premiers classements, pour chacune des rubriques concernées.

Ainsi, là où Magistry, auteur souvent cité en référence, détaille 36 textes[370], il en a été trouvé 71 au cours de la même période. Et là où Bonnefont, dans son mémoire de Master 2 consacré au sujet, décompte 28 modifications intervenues entre 1810 et 1887[371], il est possible d'en recenser 48. De même, selon Jigaudon, les changements les plus nombreux seraient intervenus entre 1872 et 1905, où la nomenclature aurait ainsi été modifiée 19 fois en quelque 30 ans[372], alors que cette période n'est pas la plus féconde même s'il est dénombré un total de 28 (et non 19) modifications.

---

[367] ST. CH. CLAIRAULT, *« Traité des établissements dangereux, insalubres, incommodes »*, Imprimerie et librairie De Cosse et Delamotte, Paris, 1845, p. 64.

[368] Selon la liste établie dans notre introduction.

[369] Si l'on y ajoute les deux décrets mineurs intervenus entre-temps (décrets des 9 février et 21 novembre 1916). La publication de 1915 de la préfecture de police du département de la Seine reprend utilement l'historique (date, création et évolution du classement) de chacune des rubriques : Préfecture de police, département de la Seine : *« Législation et nomenclature des établissements dangereux, insalubres ou incommodes »*, Melun, imprimerie administrative, 1915, p. 34-57.

[370] MAGISTRY, *op. cit.,* 1923, p. 122.

[371] R. BONNEFONT, *op. cit.,* p. 40.

[372] G. JIGAUDON, *« Un siècle de cohabitation habitat-industrie dans la banlieue nord-ouest de Paris, 1860-1960 »,* dans Ch. BERNHARDT et G. MASSARD-GUILBAUD (dir.), *« Le démon moderne : la pollution dans les*

Ainsi, le décret fondateur du 15 octobre 1810 a été modifié 67 fois au cours du XIXe siècle[373], soit une moyenne d'un changement opéré tous les 1,3 ans ; et 10 fois au cours du XXe siècle jusqu'au décret de nomenclature du 24 décembre 1919, pris en application de la loi du 19 décembre 1917[374], soit tous les 1,9 ans au cours de cette période. Au total, sous l'empire du décret de 1810 ce ne furent pas moins de 77 modifications (dont 4 refontes complètes), soit selon une fréquence moyenne de 1,4 an. La relative décrue du nombre des textes modificatifs, amorcée au début du XXe siècle, va encore se renforcer au cours de la loi de 1917 jusqu'au décret-cadre du 20 mai 1953, période qui va connaître 7 modifications en tout : soit une modification tous les 5 ans (voir *infra)*.

La plupart des modifications intervenues depuis 1810 procède, il est vrai, essentiellement d'ajouts de quelques activités ou sous-rubriques, de réévaluation de seuils classement, voire seulement de changements de noms de rubriques. De profondes refontes de nomenclature ont eu lieu, mais en s'espaçant dans le temps : dès 1815 pour la première, puis en 1825, ensuite en 1866 et en 1886, enfin en 1919 à l'occasion de la nouvelle loi de 1917. Il faudra par la suite attendre juin 1943 et mai 1953 pour de nouvelles refontes complètes. La loi du 19 juillet 1976 va générer, quant à elle, une accélération de plus en plus rapide non seulement des modifications, mais des refontes de nomenclature.

La nomenclature des établissements classés, initiée par un décret, sera suivie d'ordonnances royales[375] jusqu'à la Révolution de 1848. A partir de cette date, à une exception près[376], les modifications ou réformes opérées le seront toujours par voie de décret.

---

sociétés urbaines et industrielles d'Europe » Clermont-Ferrand, Presses de l'Université Blaise-Pascal, 2002, pp. 333-349.

[373] A savoir, outre une simple circulaire du ministre de l'Intérieur du 22 novembre 1811, les ordonnances des 14 janvier 1815, 29 juillet 1818, 8 juin 1822, 2 avril 1823, 25 juin 1823, 29 octobre 1823, 20 août 1824, 9 février 1825, 25 juin 1825, 5 novembre 1826,7 mai et 20 septembre 1828, 23 septembre 1829, 25 mars 1830,31 mai 1833, 20 juin 1833, 8 août 1833, 5 juillet 1834, 9 février 1835, 30 octobre 1836, 27 janvier 1837, 25 mars 1838, 15 avril 1838, 27 mai 1838, 27 janvier 1846, puis les décrets des 6 mai 1849, 6 septembre 1849, 19 février 1853, 19 février 1853, 25 mars 1862, 21 mai 1862, 25 avril 1863, 25 janvier 1865, 18 avril 1865, 26 août 1865, 18 avril 1866, 31 décembre 1866, 27 janvier 1867, 9 février 1867, 7 mai 1868, 31 janvier 1872, 19 mai 1873, 24 août 1875, 7 mai 1878, 8 janvier 1879 (circulaire), 21 avril 1879, 22 juin 1879, 28 février 1881, 20 juin 1883, 20 août 1883, 3 mai 1886, 15 mars 1888, 5 mai 1888, 15 mars 1890, 26 janvier 1892, 13 avril 1894, 21 avril 1894, 13 avril 1895, 16 juin 1896, 6 juillet 1896, 16 juin 1897, 24 juin 1897, 17 août 1897, 29 juillet 1898, 19 juillet 1899, 18 septembre 1899, 22 décembre 1900 (les quatre textes de refonte de la nomenclature, examinés en détail, sont soulignés).

[374] A savoir les décrets du 25 décembre 1901, du 27 novembre 1903, 31 août 1905, du 19 juin 1909, du 29 décembre 1910, du 22 juillet 1911, du 3 septembre 1913, 20 juin 1915, 9 février et 21 novembre 1916.

[375] A l'exception de la circulaire du ministre de l'Intérieur du 22 novembre 1811.

[376] La circulaire du 8 janvier 1879.

&1. La nomenclature du décret du 15 octobre 1810 : la prééminence de la première classe

La première nomenclature est annexée au **décret impérial du 15 octobre 1810** relatif aux *« manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode »* ; elle porte en fait non seulement sur des manufactures ou des ateliers, mais aussi sur des activités et sur la mise en œuvre de substances présentant des inconvénients pour le voisinage, au premier rang desquelles les odeurs insalubres ou incommodes. C'est ainsi que sont nomenclaturées des activités ou industries comme les porcheries, les fours à chaux, les fabriques de vernis, les distilleries d'eau-de-vie, les savonneries, mais aussi des substances ou matières comme l'acide sulfurique, la soude artificielle, la blanc de céruse (carbonate de plomb), les boutons, et même les *« caractères d'imprimerie »* de par la présence de plomb.

Si on y trouve d'ores et déjà l'idée de classer tant des activités que des produits[377], aucun ordre –même alphabétique- ni logique particulière n'en ressort en première lecture ; le classement pourrait apparaître comme un fourre-tout où tout se trouve pêle-mêle, comme si le législateur avait ajouté les activités et substances concernées les unes à la suite des autres, au fur et à mesure qu'il entendait les mentionner. En fait, une lecture plus attentive montre que la nomenclature suit bien un ordre alphabétique, mais par « vagues » successives au sein de chacun des trois tableaux.

Ces activités et substances, au nombre total de 59, sont réparties en trois classes, selon le degré décroissant des nuisances. La logique s'arrête là. A l'origine, elles étaient toutes soumises au régime de l'autorisation, sur le fondement d'une *« permission de l'autorité administrative ».* En outre, la plupart d'entre elles relevait de la première classe, la plus pénalisante, à défaut de la deuxième, mais plus rarement de la dernière classe : respectivement au nombre de 31, 17 et 11.

Si la nomenclature ainsi créée porte, selon l'intitulé même du décret, sur les manufactures et ateliers qui *« répandent une odeur insalubre ou incommode »*, conformément au contexte de l'époque, force est de constater que certaines activités ou substances visées ne sont pas ou faiblement émettrices d'odeurs mais présentent, par contre, des dangers importants (incendie ou explosion). Elles se retrouvent d'ailleurs préférentiellement en première classe, comme les « artificiers » ou les « tourbes carbonisées ». Il en va de même pour des émanations atmosphériques nocives mais sans nuisance olfactive majeure pour le voisinage, comme c'est le cas pour les « eaux fortes » (acide nitrique, utilisé principalement pour la gravure), « l'acide sulfurique », le « minium » (oxyde de plomb) pour la première classe ou les caractères d'imprimerie pour la troisième. Ce qu'on appellerait actuellement les risques technologiques et les

[377] Idée qui a d'ailleurs été reprise, ordonnée et structurée par la réforme de la nomenclature initiée en 1992, à savoir le classement d'une part en activités (série des 1000) et d'autre part en produits et substances (série des 2000).

pollutions atmosphériques étaient donc bien pris en compte, certes très partiellement et imparfaitement. Ils n'étaient pas ignorés à l'origine, contrairement à ce que le laisse entendre la littérature.

L'accident survenu à la poudrerie de Grenelle, en 1794, avait en effet laissé des traces, sans doute encore limitées et insuffisantes, mais pas inexistantes. Ainsi, il est constant que si les odeurs ont guidé le législateur et qu'elles ont largement prédominé dans l'établissement de la nomenclature de 1810, elles n'étaient pas pour autant le seul critère. D'ailleurs, assez rapidement la prévention des dangers est explicitement intégrée dans la nomenclature : l'objet même de l'ordonnance du 25 juin 1823 est de *« prévenir les dangers qui peuvent résulter de la fabrication et du débit des différentes sortes de poudres et matières détonantes et fulminantes »* ; elle dispose ainsi que les fabriques concernées relèvent de la première classe des *« établissements insalubres ou incommodes dont la nomenclature est annexée à l'ordonnance du 14 janvier 1815 ».*

La première classe, qui reste la plus importante en nombre, comprend 31 activités, professions ou substances à éloigner des habitations particulières, tels les amidonniers, les artificiers, les boyaudiers, les cretonniers (fabricants de tissus d'ameublement), mais aussi les ménageries, les équarrissages, les porcheries, les fabriques de vernis, les fours à chaux ou bien le bleu de Prusse, la colle-forte, l'acide sulfurique, le minium, la soude artificielle, les cuirs vernis… La liste a été établie sur la base des recommandations du rapport de l'Institut de 1809, à laquelle ont été rajoutés l'eau-forte, l'acide sulfurique, les fabriques d'huile de pied ou de corne de bœuf.

La deuxième classe vise 17 activités, professions et substances dont l'éloignement des habitations n'est pas rigoureusement nécessaire, mais dont il importe cependant de s'assurer que le fonctionnement n'est pas de nature à incommoder *« les propriétaires du voisinage »,* ni à leur causer des dommages. Certains auteurs, comme Dufour et Tambour, estiment que pour les établissements qui composent cette classe, les inconvénients inhérents aux fabrications ne *« tiennent en général qu'à un défaut de perfection dans les procédés ou les appareils »* et, qu'en conséquence, leur éloignement des lieux habités ne revêt pas une condition aussi absolue que pour ceux de la première classe[378].

Il y a lieu de penser différemment, du fait même que la deuxième classe en 1810 ne concerne pas seulement des procédés, mais aussi bien d'autres activités que celles visées précédemment. Il s'agit par exemple des corroyeurs (métier du cuir), des couverturiers, des fabricants de chandelles, des distilleries d'eau de vie, des fonderies de métaux, des fabriques de tabacs, des « vacheries », mais aussi du suif en branche, du noir de fumée ou des plombs de chasse. Alors que le suif brun fait l'objet de la première classe, au regard de ses potentialités de nuisances, le suif en branche (plus compact et moins susceptible de répandre des odeurs) ressortit à la deuxième classe. Il s'agit là du premier exemple de classement différencié de nomenclature pour une même substance, selon sa nature ou sa

[378] G. DUFOUR et E TAMBOUR, « *Traité pratique des ateliers insalubres, dangereux ou incommodes* », Paris, Cosse, Marchal et Cie, 1869, p. 67.

texture, principe qui sera repris et amplifié dans les nomenclatures ultérieures principalement en matière de procédé.

La **troisième classe** regroupe seulement 12 activités et substances pouvant rester proches des habitations riveraines, tout en restant soumis à la surveillance de la police. Elle concerne des métiers comme les ciriers ou les doreurs sur métaux, des activités comme les brasseries, les savonneries ou bien des produits comme les boutons, des cornes, des colles, des caractères d'imprimerie ou du vitriol. Certaines de ces activités pouvaient être très polluantes, notamment par leurs rejets aqueux, comme les brasseries ou les savonneries. Le fait qu'elles ne se retrouvent que dans la dernière classe montre bien que la notion de pollution des eaux n'entrait alors nullement en ligne de compte dans la nomenclature, du moment que les nuisances pour le voisinage étaient considérées comme tolérables ou inexistants.

Du fait de l'imprécision et d'une certaine confusion qui règnent au sein de la première nomenclature, le nombre total d'items comme le nombre d'activités concernées dans chacune des classes fluctuent selon les auteurs. Ainsi, là où Geneviève Massard-Guilbeaud relève 64 items au total, se décomposant en 31 pour la première classe, 23 pour la deuxième et 11 pour la dernière[379], nous en décomptons respectivement 59 au total se décomposant en 31, 17 et 11.

Cela s'explique essentiellement par l'intitulé de certaines rubriques, qui peuvent être elles-mêmes décomptées en une ou plusieurs rubriques (ou items). Ceci est surtout vrai pour la première classe où l'on retrouve la rubrique : *« eau-forte, acide sulfurique, etc. ».* Ainsi, cette rubrique peut être décomptée pour deux, voire davantage. De même pour *« taffetas et toiles vernis »,* pour *« fabrique de pied ou de corne de bœuf »*, etc. Par contre, cette situation ne se retrouve pas pour la deuxième, ni pour la troisième classe. Les différences entre auteurs pour ces deux dernières classes ne s'expliquent donc pas, en dehors d'une reprise d'un auteur sur l'autre sans vérification.

Selon nos critères, la première classe représente 52 % du total, contre 29 % pour la deuxième 29 % et 19 % pour la troisième, soit à elle seule plus que les deux autres classes réunies. Cet état de fait ne se retrouvera jamais plus par la suite dans la nomenclature, ce qui montre par là-même que les autorités entendaient bien à l'origine privilégier l'éloignement des activités soumises. Même si cette disposition visait alors à protéger les intérêts des seuls propriétaires, elle dénote que les autorités n'étaient pas aussi enclines que cela à favoriser les industriels, contrairement à ce qu'énoncent maints auteurs. Toutefois, si la prééminence de la première classe demeure encore lors des modifications apportées par la circulaire du 22 novembre 1811, elle n'est déjà plus majoritaire face aux deux autres classes (qui totalisent 55 % des activités classées). La première classe sera même très vite supplantée par la deuxième classe (dès l'ordonnance du 14 janvier 1815).

La répartition des activités et substances nomenclaturées en fonction des occurrences des inconvénients ou dangers, montre que si le primat des odeurs domine

[379] In G. MASSARD-GUILBAUD, 2010*, op. cit,* p. 43.

majoritairement pour l'ensemble des établissements concernés, et ce quelle que soit la classe considérée, conformément en cela à l'objet premier du décret impérial, cet item ne dépasse cependant jamais les 50 %.

Dès l'origine, les dangers propres à certaines activités n'avaient pas échappé au législateur, suivant en cela le rapport de l'Institut de 1809, et commencent à être pris en compte dans la nomenclature même s'ils n'apparaissent pas explicitement. De même, le décret de 1810 a initié le début de la prise en compte des nuisances relatives au bruit mais aussi de l'altération des eaux par certaines activités. Si tout cela reste timide et peu ambitieux, au regard de l'ampleur des problèmes qui se faisaient jour à cette époque, il serait pour autant inexact de considérer que le texte fondateur se restreint aux seules odeurs ou exhalaisons considérées comme incommodes ou insalubres.

Sur la base de l'analyse commentée de chacune des rubriques concernées, par Clairault dans son Traité sur les établissements dangereux[380], mais aussi à partir de la description des inconvénients recensés par rubriques qu'en donne pour la première fois le décret de nomenclature de 1866, il en résulte les résultats suivants pour les 94 occurrences des différents items. Pour la première classe, les odeurs prédominent avec 26 occurrences sur 52 (soit 50 %), suivies des exhalaisons insalubres (23 %), de l'incendie/explosion[381] (15 %). Viennent enfin le bruit, l'altération des eaux et le *« danger des animaux »*[382] (chacun 3 %).

Pour la deuxième classe, les odeurs prédominent encore avec 10 occurrences (48 %), suivies des exhalaisons insalubres (28 %), puis des incendie/explosion (24 %). En ce qui concerne la troisième classe[383], les odeurs restent en tête, mais en moindre part avec 5 occurrences (45 %), suivies des exhalaisons insalubres (27 %), puis des incendie/explosion (18 %), enfin du bruit (9 %).

D'autres critères de choix ont sous-tendu l'établissement de la première nomenclature, en fonction du caractère incommodant ou insalubre que l'on attribuait à l'époque aux activités à base de matières organiques (au premier rang desquelles les matières animales), du fait des odeurs nauséabondes qui pouvaient s'en dégager. De ce fait, il est apparu utile de déterminer, pour chacune des classes, la répartition des activités et substances inscrites dans la nomenclature, en fonction de leur nature organique ou chimique, et d'en suivre l'évolution ultérieure. Les résultats sont résumés dans le tableau suivant :

---

[380] ST. CH. CLAIRAULT, *« Traité des établissements dangereux, insalubres, incommodes »*, Imprimerie et librairie De Cosse et Delamotte, Paris, 1845, p. 65-86.

[381] La nomenclature commentée par les auteurs de l'époque ne fait pas la distinction entre les dangers d'incendie ou d'explosion.

[382] Mouches et rongeurs, essentiellement, pour les risques de propagation de maladies.

[383] Ces chiffres sont purement indicatifs, compte tenu du très faible nombre d'occurrences.

Tableau 3 : Répartition des activités et substances soumises à la nomenclature du décret du 15 octobre 1810, en fonction de la nature des produits mis en œuvre

Classes	Nombre Activités/substances **organiques**	**dont animales et produits animaux**	Nombre Activités/substances **chimiques**	**Total**
1	20 **(65 %)**	11 (55%)	11 (35 %)	**31**
2	11 **(65 %)**	6 (55 %)	6 (35 %)	**17**
3	4 (36 %)	2 (50 %)	7 **(64 %)**	**11**
Toutes classes	**35 (59 %)**	19 (54 %)	24 (41 %)	**59**

Les établissements classés pour des activités ou substances de nature organique (animale ou végétale) représentent au total quelque 60 % de l'ensemble des établissements figurant à la nomenclature du décret de 1810, contre 40 % pour les activités de nature chimique[384]. Les premiers forment ainsi les deux tiers de deux premières classes, mais plus qu'un seul tiers de la troisième classe (tendance totalement inversée). Les rubriques relatives au traitement des animaux ou de leurs produits restent, quant à elles, majoritaires par rapport aux matières végétales.

Au début du XIXe siècle, les matières organiques, surtout d'origine animale, restaient ainsi encore largement considérées comme relevant de la souillure et généraient de vives craintes à cause des miasmes que l'on croyait émaner de ces matières. Mary Douglas a montré combien les notions de pollution et de pureté ont eu une origine et une fonction fortement symboliques, permettant notamment de faire face au désordre et au malheur[385]. Plus récemment, Michel Serres a repris et développé ce thème, dans le même esprit[386].

Cette tendance va cependant rapidement évoluer en fonction de l'émergence croissante de la chimie, mais aussi de la diffusion progressive de l'éducation et des sciences (voir *infra)*.

[384] Il faut entendre par nature chimique toute activité ou substance relevant de la chimie (minérale ou organique).
[385] M. DOUGLAS, *« De la souillure »,* La Découverte, 2001 (1ère éd. 1966).
[386] M. SERRES, *« Le mal propre »,* éd. Le Pommier, 2008.

&2. Les évolutions de la nomenclature de 1810 jusqu'au décret du 31 décembre 1866 : le glissement rapide vers la troisième classe

Tout l'enjeu pour les industriels a été de voir, ou de faire passer leurs activités à la classe la moins contraignante possible. *A minima* à la deuxième, ce qui leur permettait de bénéficier d'une enquête avec un rayon d'affichage réduit, d'où une plus faible information de la population, et, surtout, leur évitait de se voir prescrire l'obligation d'éloignement.

Passer de la deuxième, voire de la première, à la troisième classe conférait le net avantage, d'une part de s'affranchir de toute enquête, d'autre part de n'être confronté à aucune contrainte d'éloignement.[387] La rétrogradation par les autorités d'activités de la première à la deuxième classe, ou de la deuxième à la troisième, voire parfois de la première à la troisième, dans le cas où elles mettaient en œuvre des technologies ou procédés considérés alors comme plus performants en termes de rendement et/ou de traitement des nuisances (essentiellement traitement des fumées), a été opérée sur cette base dès l'ordonnance de 1815.

Mais, il serait trop hâtif de n'y voir là que volonté d'assouplissement continu de la législation. Les nombreux déclassements qui ont eu cours au fur et mesure des évolutions de la nomenclature, en même temps que d'autres activités y faisaient leur apparition, constituaient parfois une forte incitation à promouvoir le progrès technique de l'industrie. Si, par la suite, de telles mesures d'incitation ne se retrouvent plus aussi expressément traduites dans la nomenclature, du fait de l'abandon de toute référence à un procédé précis, elles se sont pour autant poursuivies mais sous une autre forme, notamment par le recours aux *« meilleures technologies disponibles à un coût économique raisonnable ou acceptable »* qui ont été consacrées par la directive dite IPPC de 1996. Cependant, cette démarche, positive, pèche par le défaut de prise en compte du milieu récepteur (voir *infra).*

L'obtention de l'autorisation est capitale, non seulement pour la pérennité de l'installation mais aussi pour sa sécurité juridique. Cette réalité, toujours prégnante de nos jours, paraissait très forte à l'époque : *« A quoi sert l'autorisation ? Quelle garantie donne-t-elle à l'industriel ? Nous répondrons : elle garantit l'existence de l'établissement. La permission donnée à l'industriel est un titre non seulement à l'égard des tiers, mais encore à l'égard des tribunaux qui ne peuvent prononcer la fermeture de l'établissement ou allouer des dommages et intérêts dont l'importance équivaudrait à une véritable expropriation »*[388].

---

[387] De nombreux exploitants ont eu recours par la suite au régime de la déclaration, dès son établissement en 1917, pour éviter celui de l'autorisation, quitte à dépasser le seuil de classement sans en aviser les autorités, compte tenu des rares poursuites. Ce calcul se retrouve de nos jours.

[388] H. POREE et A. LIVACHE, *« Traité théorique et pratique des manufactures et ateliers dangereux, insalubres ou incommodes »*, Imprimerie et librairie générale de jurisprudence, Paris, 1887, p. 416.

Cette situation a-t-elle réellement changé ? Il faut indubitablement répondre par la négative : tout l'enjeu pour un exploitant actuel est de se voir délivrer l'autorisation d'exploiter, si son activité relève de ce régime, au titre des ICPE. Ensuite le non respect des prescriptions préfectorales ou ministérielles ne relève plus que du simple domaine contraventionnel ; les infractions ne font alors pratiquement jamais l'objet de la moindre poursuite pénale. Au pis, l'industriel peut se voir délivrer une mise en demeure administrative avec un délai pour se mettre en conformité, dont il obtiendra facilement la prorogation, ou le laisser-faire en cas de besoin. De même, il n'encourt que très peu le risque d'être attrait par des tiers, et encore moins d'être condamné à des dommages et intérêts pour non-conformité, hors le cas de pollution majeure pour laquelle, de toute façon, le quantum alloué reste bien souvent symbolique et, dans tous les cas, bien inférieur aux coûts pour se mettre en conformité.

La nomenclature de 1810 était certes bien incomplète, avec seulement une soixantaine d'activités concernées, dont plus de trente relevant de la première classe. De nombreux auteurs y voient là des omissions volontaires et le résultat de l'influence de l'industrie. Si, bien évidemment, cette dernière n'est pas restée inactive et était fort bien représentée, en nombre comme en qualité, dans de nombreuses instances ou à l'Institut (et notamment parmi les rapporteurs du projet), les faits objectifs montrent qu'il ne faut cependant pas y voir ce seul motif. Les autorités avaient clairement la volonté de jeter les bases d'une nouvelle législation, et d'en élargir progressivement le champ d'application à un bien plus grand nombre d'activités.

Certaines omissions ou confusions relèvent plutôt d'une maladresse d'écriture que d'une volonté délibérée. Elles s'expliquent davantage par une certaine impéritie que par calcul, comme en attestent les incohérences ou imprécisions sur la compétence des autorités chargées d'accorder les autorisations, ou encore les manques quant au rayon d'affichage, la nature précise de l'enquête pour la première classe, et jusqu'à l'énumération, sans méthode, des rubriques dans les différentes classes. La nomenclature de 1810 représente plutôt une première mouture, le premier jet d'une base réglementaire qui n'a d'ailleurs cessé de s'élargir au fil du temps, qu'un texte-alibi en faveur des industriels. D'ailleurs bon nombre d'oublis ont fait l'objet de compléments de nomenclature dès les années suivantes, en novembre 1811 (A), puis en 1815 avec au total plus de 110 rubriques supplémentaires (B). Enfin, en février 1825, qui fait franchir à la nomenclature le seuil de plus de 200 activités. Toutefois, et c'est une constante qui ne sera plus démentie jusqu'à la loi de 1917, l'augmentation du nombre d'activités assujetties s'est vite accompagnée du glissement de celles-ci vers des classes inférieures (C).

A. La circulaire du ministre de l'Intérieur du 22 novembre 1811 : les premiers déclassements

La **circulaire du ministre de l'Intérieur du 22 novembre 1811**, à l'adresse des préfets, a un double objet. D'une part, elle entend donner les *« principes qui doivent diriger des autorités locales dans l'exécution du décret du 15 octobre 1810 »*, d'autre part elle

contient *« une nomenclature supplémentaire de ces manufactures et ateliers »*. Il s'agit là d'un cas isolé, où une circulaire ministérielle a modifié la nomenclature pris par décret ou par une ordonnance[389]. Vingt-et-une rubriques supplémentaires sont créées, à peine un an après le texte fondateur, soit un ajout de plus d'un tiers par rapport à la nomenclature initiale.

Elle comprend en outre certaines innovations qui seront amplifiées par la suite, d'abord en ce qu'elle établit clairement et durablement le terme de nomenclature, ensuite en ce qu'elle explicite certaines activités restées trop génériques comme les fonderies de métaux (qu'elle détaille en six activités distinctes)[390]. Enfin en ce qu'elle esquisse, pour la première fois, la notion de seuil de classement en distinguant parmi les fabriques d'acide pyroligneux[391] celles dont *« le gaz s'évapore à l'extérieur »* (qui relèvent alors de la première classe), de celles dont le gaz ne s'évapore pas (comprises dans la deuxième classe).

Parmi les cinq activités rajoutées dans la première classe (qui passent ainsi à 36, soit 45 % du total), se trouvent trois activités mettant en œuvre de la matière d'origine organique (distilleries en grand de l'huile de térébenthine et de l'huile d'aspic (huile de lavande), fabriques d'huile de poisson, fabriques d'acide pyroligneux, dont le gaz s'évapore à l'extérieur), et deux de nature chimique (distillation du soufre, traitement des cendres d'orfèvre par le mercure ou par le plomb).

La deuxième classe, quant à elle, est augmentée de onze activités (soit un total de 28, représentant 35 %) dont la majorité est de nature chimique ou minérale, telles les fabriques de faïence, de pipes à fumer, de porcelaine, les poêliers-fournalistes (fabricants de poêles et de fourneaux) et les tuileries. Les autres, de nature organique, concernent des activités nouvelles comme les indigoteries, ou bien qui prennent de l'ampleur comme le blanchiment des os pour les éventaillistes et les boutonniers, ou encore les distilleries de genièvre.

En ce qui concerne la troisième classe, cinq activités font leur apparition (soit 16 en tout et 20 % du total), dont une seule relève de la matière organique (dépôt de fromage). Pour des raisons inexpliquées, les fabriques de fromage ne sont, par contre, pas classées. Si la première classe comporte encore le plus grand nombre d'activités, la deuxième classe passe de 29 à 35 % du total avec l'entrée de nombreuses rubriques. Un an à peine après le décret de 1810, le nombre de rubriques de nomenclature s'accroît notablement, mais en proportion au détriment de la première classe.

---

[389] Avec la circulaire du 8 janvier 1879 qui est, cependant, de bien plus faible portée.

[390] Il n'a pas été décompté l'ajout de rubriques supplémentaires par le seul détail de ce descriptif, de même qu'il pas été décompté la rubrique « fabrication des caractères d'imprimerie », figurant à la 3ème classe dans la circulaire, du fait que la rubrique « caractères d'imprimerie » préexistait déjà (dans cette même classe) dans le décret de 1810.

[391] Condensat brut obtenu par la carbonisation du bois, se composant d'eau, d'acide acétique en grande proportion, de méthanol, d'acétone et de goudrons.

En outre, si la circulaire du 22 novembre 1811 rajoute un total de 21 activités, elle initie le déclassement partiel de deux activités à la fois nombreuses et particulièrement nuisibles, à savoir les fours à chaux et à plâtre. Sur la base d'une interprétation selon laquelle *« ces fours sont placés dans la 1re classe par le décret du 15 octobre, mais ce décret n'entend parler que de ceux dont l'activité est permanente »*, la circulaire édicte que lorsque l'activité de ces installations n'est que temporaire, *« il suffira, pour Paris, d'une permission du Préfet de police, et pour les autres communes de l'Empire, d'une permission du Maire : les unes et les autres de ces permissions détermineront toujours la durée de l'établissement. Si l'activité excédait un mois par année, alors l'entrepreneur serait tenu de se pourvoir de l'autorisation de Sa Majesté ».* Ce qui revient à appliquer la procédure d'autorisation administrative prévue pour les installations de troisième classe, par l'article 8 du décret de 1810. Cette rétrogradation, en fonction de la durée temporaire d'exploitation, s'accentuera par la suite. On le retrouvera notamment dans de récents décrets de nomenclature, pris dans le cadre de la transposition de la directive IED[392] (voir *infra*).

La priorité donnée aux constructions, avant toute autre considération, rend compte de ces mesures, tout comme, de nos jours, bénéficient d'autorisations temporaires des installations comme les centrales mobiles d'enrobage (qui fabriquent les enrobés pour les revêtements routiers).

B. L'ordonnance du 14 janvier 1815 : la première refonte du décret de 1810, assortie d'un triplement des activités nomenclaturées

C'est **l'ordonnance royale du 14 janvier 1815** « *contenant règlement sur les manufactures, établissements et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode »*[393] qui va fortement, et durablement, jeter les bases des ordonnances puis des décrets de nomenclature des décennies à venir. Non seulement la notion d'établissements est consacrée dans l'intitulé, mais le principe même d'une nomenclature associée aux activités classées trouve là son origine. Ainsi, l'article 1er de l'ordonnance dispose que : *« A compter de ce jour, la nomenclature jointe à la présente ordonnance servira seule de règle pour la formation des établissements répandant une odeur insalubre ou incommode »* [394]. **L'effectivité de l'ordonnance, comme plus tard des lois de 1917 puis de 1976, est clairement subordonnée au contenu de la nomenclature.**

Par ailleurs, de nombreuses activités et substances font leur entrée dans la nomenclature, à la suite de l'évolution des connaissances et de la volonté du Gouvernement de poursuivre dans la voie engagée. Sans reprendre telle quelle la nomenclature, tout en la complétant, comme l'avait fait le ministre de l'Intérieur dans sa circulaire du 22

[392] Directive 2010/75/UE du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles.

[393] Bulletin des lois, 1815, t. LV, n° 76, 53.

[394] Dans le sens, actuel, de l'ouverture desdits établissements.

novembre 1811, l'ordonnance de 1815 procède quant à elle à une refonte complète de la nomenclature de 1810. De plus, elle l'enrichit fortement, en y ajoutant plus de cent activités et substances nouvelles : on passe ainsi de 59 à 169 items, soit presque un triplement en cinq ans. Si l'intitulé du décret de 1810 est conservé et continue à se rapporter aux seules odeurs, bien d'autres nuisances et dangers sont cependant pris en compte. Il en sera continûment ainsi, jusqu'à la loi de 1917 qui étendra largement le champ d'application des intérêts protégés.

De même, jusqu'alors l'idée de seuil était inconnue dans la nomenclature : les activités et substances étaient réparties dans chacune des trois classes selon leur nature, quel que fût leur volume. Avec l'ordonnance de 1815 le principe d'un seuil de classement prend corps, certes timidement et implicitement, avec la répartition d'activités dans plusieurs classes en fonction de la nature ou de la quantité des rejets.

Ont ainsi été en partie reclassées les fabriques de bleu de Prusse[395], inscrites dans la première classe en 1810, pour être réparties entre la première et la deuxième classe, en fonction du dégagement ou non, lors de la combustion, de fumées ou de l'hydrogène sulfuré. De même, les fabrications de noir d'os ou d'ivoire relèvent désormais de la première ou de la troisième classe selon qu'on « *n'y brûle pas la fumée »,* ou, au contraire, *« lorsque la fumée est brûlée »*. Il est également tenu compte si la fabrication - de goudrons par exemple- est réalisée à l'air libre (classement en première classe) ou bien en vase clos (classement en deuxième classe). La circulaire du 22 novembre 1811 avait esquissé cette approche, l'ordonnance du 14 janvier 1815 la consacre durablement.

Si le primat des (mauvaises) odeurs domine encore (ce qui se retrouve dans l'intitulé de l'ordonnance), d'autres formes d'émanations gazeuses ne sont pas délaissées pour autant comme les fumées ou les exhalaisons insalubres. La répartition des activités et substances nomenclaturées en fonction des occurrences des dangers ou inconvénients, montre ainsi que :

- pour la première classe : les odeurs viennent toujours en premier avec 34 occurrences sur 80, mais elles ne représentent plus que 42 % (contre 50 % en 1810), suivies des exhalaisons insalubres (21 %), mais aussi de l'incendie/explosion dont la part augmente (21 % également). L'altération des végétaux par les émanations gazeuses fait son apparition avec 5 occurrences (6 %). Viennent enfin, en faible proportion, le bruit, l'altération des eaux et le danger des animaux[396] (chacun 3 à 4 %) ;

- pour la deuxième classe : les odeurs prédominent encore avec 33 occurrences (49 %), suivies des exhalaisons insalubres (28 %) puis des incendie/explosion (22 %). Le bruit n'apparaît pas.

[395] Le bleu de Prusse, qui doit son nom au lieu d'invention, était préparé à partir du sang de bœuf desséché et calciné, jusqu'en 1850 environ.

[396] Mouches et rongeurs, vecteurs de maladies, principalement.

- pour la troisième classe : les exhalaisons insalubres prédominent sur les odeurs, avec respectivement 20 et 17 occurrences (41 et 35 %). Les incendie/explosions se retrouvent dans 19 % des entrées. Le bruit, l'altération des eaux sont encore peu pris en compte (chacun 4 à 6 %) et autant que le danger des animaux.

Au global, pour l'ensemble des classes les odeurs représentent quelque 41 %, les différentes mentions d'exhalaisons insalubres 22 %, suivies de l'incendie et de l'explosion 15 %. Le bruit et l'altération de l'eau ne dépassent pas chacun les 5 % : ces nuisances et pollutions ne deviendront que très tardivement un critère de classement, tant leurs effets négatifs sur l'homme comme sur son milieu ont longtemps été sous-estimés. Il est vrai que sous l'instigation du chimiste Macquer, l'eau fut longtemps considérée, jusques et y compris à la fin du XVIIIe siècle, comme *« une substance inaltérable et indestructible»*[397].

Les risques d'incendie et d'explosion deviennent une préoccupation notable dès 1815 : leur proportion devient significative au sein des critères de classement et de nouvelles et nombreuses activités sont classées à ce seul titre, comme les fabriques de papiers (les rejets aqueux restent négligés) ou les pompes à feu[398]. De même, les hauts fourneaux font l'objet d'une annotation dans la nomenclature annexée à l'ordonnance, selon laquelle ils ne seront autorisés qu'autant que leurs exploitants auront satisfait aux formalités prescrites par la loi du 21 avril 1810 concernant les mines, les minières et les carrières. En vertu de cette dernière ces établissements sont en effet soumis à l'obligation d'une autorisation préalable[399].

Enfin, résultant du progrès scientifique, les noms issus de l'alchimie ou d'usage courant, comme les vitriols, commencent à disparaître pour être remplacés par autant de rubriques, répondant à des termes génériques, comme les sulfates et sulfures de potasse, les sulfates et sulfures de soude, les sulfates métalliques, ou à être relégués entre parenthèse (comme eau-forte, au profit du nom acide nitrique). L'ordre alphabétique est établi à cette date, au sein de chacune des classes, et perdurera jusqu'à la refonte de la nomenclature initiée en 1992. En outre, les substances ne sont plus mentionnées par leur seul nom, comme dans le décret de 1810, mais elles sont reliées à une activité qui les met en œuvre (fabrication, traitement de, etc.) comme c'est toujours le cas de nos jours.

Pour toutes ces raisons, il y a lieu de considérer que l'ordonnance de 1815 est un texte majeur sur le plan de la nomenclature ; le décret de 1810 peut difficilement être analysé

---

[397] In E. NAIM-GESBERT, *op. cit.,* p. 117.

[398] Machines à vapeur pour le relevage de l'eau d'un niveau bas à un niveau haut.

[399] Il s'agit en effet d'une loi fondamentale, très complète pour l'époque, par la distinction des activités selon la nature des matériaux extraits, par le contrôle de l'administration qu'elle institue, notamment à l'égard de la sécurité du personnel, mais aussi par les dispositions à prendre pour éviter le gaspillage des ressources, au nom de l'intérêt général. Selon A. GOSSEMENT, qui en a fait une fine analyse : *« Aujourd'hui encore, les dispositions et principes de cette loi sont au fondement de notre droit minier »*, in : *« Droit minier et droit de l'environnement. Eléments de réflexion pour une réforme relative à l'évaluation environnementale, à l'information et à la participation du public »,* Rapport remis à la ministre de l'Ecologie, 12 octobre 2011, p. 43.

et commenté, et donc être critiqué avec nos deux siècles de recul, sans lui adjoindre l'ordonnance qui le suit, qui le conforte et qui « l'anoblit », serait-on tenté d'écrire.

La répartition des activités et substances nomenclaturées, en fonction de leur nature organique ou chimique, pour chacune des classes, conduit à mettre en évidence une évolution du classement aux dépens des substances chimiques, comme en rend compte le tableau suivant :

Tableau 4 : Répartition des activités et substances soumises à la nomenclature de 1815, en fonction de la nature des produits mis en œuvre

Classes	Nombre Activités/substances **Organiques (totalité)**	**dont animales et produits animaux**	Nombre Activités/substances **chimiques**	**Total**
1	**30 (55 %)**	15 (50 %)	25 (45 %)	**55**
2	**33 (56 %)**	13 (39 %)	26 (44 %)	**59**
3	14 (25 %)	6 (43 %)	**41 (75 %)**	**55**
Toutes classes	77 (46 %)	9 (44 %)	**92 (54 %)**	**169**

Dès 1815, trois fortes évolutions se font ainsi jour : la part des matières organiques mises en œuvre dans les établissements classés diminue sensiblement pour devenir minoritaire, toutes classes confondues, puisqu'elle ne représente au total plus que 46 % contre 54 % pour l'industrie chimique *lato sensu.* Les matières organiques prédominent cependant encore pour les deux premières classes, mais on note d'ores et déjà une forte diminution. Ces substances seront vite supplantées par les nouveaux procédés chimiques, qui connaissent un fort essor au cours du siècle. Ce qui va se retrouver continûment dans la suite de la nomenclature.

Dans le même temps, la part des activités liées aux animaux ou au traitement de leurs sous-produits, qui comptent parmi les activités les plus ancestrales, se réduit pour ne représenter plus qu'une portion minoritaire au sein des établissements mettant en œuvre de la matière organique : de 50 % en première classe, qui demeure la classe où ces

activités sont relativement les plus représentées, elles ne composent plus que 44 % de l'ensemble de la nomenclature[400].

Avec 55 rubriques pour la première classe, 59 pour la deuxième et 55 pour la troisième, une autre évolution notable et durable prend jour dès l'ordonnance de 1815 : la prédominance de la première classe cède la place, au bénéfice ici de la deuxième classe (35 % contre 32,5 %), et bientôt, dès 1825, au profit de la troisième classe.

Si de nombreuses activités supplémentaires ont été soumises en cinq ans à peine, certaines, et non des moindres, ont été pour autant très rapidement affranchies des contraintes les plus fortes. Cette tendance, initiée dès la circulaire du 22 novembre 1811, s'est poursuivie avec l'ordonnance de 1815 pour s'accélérer ensuite. C'est, par exemple, le cas des vacheries[401] qui passent de la deuxième classe (décret de 1810) à la troisième, et, de plus, pour les seules vacheries situées dans les villes de plus de cinq mille habitants[402]. Il s'agit donc là d'un double déclassement dont ont bénéficié, dès l'origine de la nomenclature, les exploitants d'élevage (voir *infra)*.

Si les tueries (abattoirs) passent de la 3ème classe 3 à la 1ère, elles ne concernent plus que les activités implantées dans les villes de plus de 100 000 habitants. Ce cas illustre à lui-seul la difficulté des analyses comparatives de la nomenclature : d'un côté il y a surclassement, avec l'obligation d'enquête et d'éloignement, contrairement à la troisième classe (contrainte faible), mais de l'autre la législation en la matière ne s'applique plus que pour les établissements situés dans les villes de plus de 100 000 habitants, ce qui correspond à des agglomérations très importantes pour l'époque. Quel bilan peut-on en tirer : la disposition est-elle globalement favorable ou non au voisinage ? On peut raisonnablement en conclure que non, vu que les tueries échappent désormais au classement dans de nombreuses agglomérations. Mais seule la comparaison entre le nombre d'établissements visés par l'ancienne et la nouvelle nomenclature permettrait d'avoir une plus juste idée. En l'absence de telles données, essentielles, il apparaît difficile, voire hasardeux, de conclure avec certitude[403].

---

[400] Les pourcentages relatifs au classement selon la nature des fabrications classées donnés par G. MASSARD-GUIBAUD dans son ouvrage de référence *« Histoire de la pollution industrielle. France 1789-1914 »*, p. 277, sont fort différents. En effet, elle reprend entièrement, sans en faire une analyse critique, les données d'A. LAYET parues dans son *« Hygiène industrielle »* p. 13, qui comportent des erreurs comme celle de décompter 270 activités classées (au lieu de 170). Il en est de même pour son analyse des flux de rubriques de nomenclatures, sur la base des entrées, des sorties et des déclassements opérés incorrectement par A. LAYET (*« Histoire de la pollution industrielle »*, p. 270-273). Voir : A. LAYET *« Hygiène des professions et des industries »,* Paris, Baillière et fils, 1875 ; A. LAYET *« Hygiène industrielle »*, tome 6 de *« L'Encyclopédie d'hygiène et de médecine publique »* de Jules ROCHARD (dir.), Paris, Bataille et Cie éditeurs, 1894.

[401] Bâtiments d'élevage de bovins selon la nomenclature actuelle.

[402] Les porcheries quant à elles, inscrites dans la première classe en 1810, seront à leur tour rétrogradées à la classe inférieure en 1886, et seulement si elles comprennent plus de six animaux adultes.

[403] L'absence de tout recensement des établissements relevant de la déclaration perdure encore de nos jours, puisque malgré la mise en œuvre récente d'un logiciel commun aux préfectures on estimait, au début

D'autres activités importantes, relevant d'intérêts puissants, ont été reléguées à la 3ème classe, tels les fonderies, la fonte et le laminage du plomb, du zinc, et du cuivre. Ce fut le cas également des fours à plâtre et à chaux, pourtant particulièrement polluants et dangereux, qui, grâce **à l'ordonnance du 29 juillet 1818 relative aux fours à plâtre et à chaux,** cessent d'être compris dans la première classe (article 1), pour faire désormais partie de la deuxième classe (article 2). Ceci, aux motifs qu'il convient d' *«accorder, pour la formation et le déplacement de celles desdites fabriques dont l'exploitation présente le moins d'inconvénient, les facilités que nous a paru réclamer l'intérêt de l'industrie».* L'ordonnance légalise et amplifie ainsi la déréglementation initiée par la circulaire du 22 novembre 1811.

C. L'ordonnance du 9 février 1825 : la deuxième refonte de la nomenclature établit la prééminence de la 3ème classe et renforce la notion de seuil

Très rapidement la notion de dangerosité des établissements classés s'est imposée, comme l'énonce pour la première fois **l'ordonnance royale du 9 février 1825** relative « *à la classification des établissements dangereux, insalubres et incommodes »* (Bulletin des lois, 1825, t. LXXVII, n°21, 28). Le caractère dangereux des établissements concernés vient ainsi en premier lieu et le demeurera[404]. La loi du 19 décembre 1917 reprendra ainsi à son tour cet intitulé, dans le même ordre. Il convient de rappeler à cet égard que l'ordonnance du 25 juin 1823, dont l'objet était de *« prévenir les dangers qui peuvent résulter de la fabrication et du débit des différentes sortes de poudres et matières détonantes et fulminantes »,* contenait déjà en creux cette dimension, en classant les fabriques concernées dans la première classe.

L'ordonnance de 1825 renforce le principe d'établir un seuil de classement, sans toutefois le qualifier en tant que tel à ce stade ; bien que restant d'ordre qualitatif, il permet néanmoins de procéder au classement d'activités en fonction du procédé mis en œuvre, ou bien selon le lieu ou la nature des rejets atmosphériques associés. Sont ainsi rangés dans la première classe les ateliers à enfumer les sabots, dans lesquels *« il est brûlé de la corne ou d'autres matières animales, dans les villes »* (art. V). De même, l'activité d'affinage de l'or ou de l'argent par l'acide sulfurique est comprise dans la première classe *« quand les gaz dégagés pendant cette opération sont versés dans l'atmosphère »,* mais relève de la deuxième *« quand ces mêmes gaz sont condensés complètement »* (art. VI).

Citons encore les cas de la purification du soufre par distillation et de la fabrication des fleurs de soufre, qui restent placées dans la première classe (art. VII), alors que l'épuration de cette matière par fusion ou décantation figure à la deuxième classe.

---

des années 2010, que seuls 30 à 40 % des ICPE relevant de la déclaration étaient enregistrées sur le territoire national.

[404] A l'exception notable du décret du 31 décembre 1866.

En ce qui concerne la nature des critères retenus pour la nomenclature, le Gouvernement s'affranchit du primat des nuisances olfactives pour les élargir aux émanations insalubres, aux fumées délétères, mais également aux risques d'incendie, sans que ces nuisances ou risques ne soient pour autant explicitement mentionnés en tant que tels dans l'ordonnance royale du 9 février 1825. On ne retrouve pas davantage ces notions dans la nomenclature, mais dans des circulaires ministérielles[405].

L'ordonnance de 1825 ajoute huit activités en première classe, neuf activités en deuxième classe et douze en troisième classe, alors que les déclassements sont très peu nombreux. Cela résulte à la fois de l'accroissement des activités, donc des nuisances industrielles, et d'une plus grande prise de conscience du caractère délétère de ces nuisances. Cela va également de pair avec une plus forte exigence en matière d'hygiène publique : c'est la première ordonnance qui range, et en première classe, les *« voiries et dépôts de boue ou de toute autre sorte d'immondices ».* Certaines activités ont certes été partiellement rétrogradées, mais uniquement au profit de l'emploi d'un procédé moderne qu'on pouvait légitimement considérer à l'époque comme un procédé innovant, en matière de maîtrise des nuisances et des risques. C'est le cas des fabriques d'acide nitrique (eau forte), qui évoluent de la première à la deuxième classe (art. IV) du moment que la décomposition du salpêtre par l'acide sulfurique a lieu dans des vases clos, au moyen de l'appareil de *Woolf.*

Bien plus par les ajouts que par des rétrogradations, la troisième classe, avec 77 entrées, devient prépondérante en 1825 pour le demeurer constamment par la suite, y compris de nos jours (si on assimile le régime déclaratif à la troisième classe initiale). Il n'a fallu ainsi que quinze années pour observer le glissement de la nomenclature en faveur de la 3ème classe, la moins contraignante. Vient ensuite, dans l'ordonnance de 1825, la deuxième classe (68 rubriques) puis la première (63). Soit respectivement 37 %, 33 % et 30 % du total. Cet ordre restera quasiment inchangé au fil du temps, avec un déséquilibre qui ira cependant s'accroissant au profit de la troisième classe. Parmi les rares activités qui bénéficient d'un déclassement, citons à nouveau les vacheries, qui passent cette fois de la deuxième à la troisième classe. Ce régime de faveur pour les activités agricoles est une constante au cours du temps, à l'exception de la première moitié du XXe siècle (voir *infra)*. Une illustration de cette évolution est donnée par le tableau synoptique en page suivante.

Du fait de l'augmentation considérable des activités inscrites dans la nomenclature par l'ordonnance de 1815, celle de février 1825 atteint d'ores et déjà 208 rubriques (et sous-rubriques), soit un accroissement total de 253 % par rapport à 1810, en moins de quinze années. **C'est dire l'essor fulgurant qu'a connu cette nouvelle législation.** Le nombre d'établissements relevant de la première classe a doublé depuis l'origine, malgré des rétrogradations d'activités particulièrement nuisantes (fours à chaux, vacheries, fonderies, etc.). Par contre, dans le même temps cette classe est passée d'une position majoritaire (52 %) à minoritaire (30 %).

[405] Circulaires du ministre de l'Intérieur des 25 mai 1825 et 2 décembre 1826.

L'année 1825 a ainsi été marquée par l'importante ordonnance de février 1825, qui a joué un rôle moteur pour l'extension du champ d'application de la législation propre aux établissements classés, mais aussi par la circulaire du 20 août 1825 du comte Corbière, ministre de l'Intérieur, relative aux enquêtes *de commodo et incommodo* (voir *supra).*

Tableau 5 : Nombre d'établissements entrant, selon leur classe, dans le champ d'application des ordonnances et des décrets durant la période 1810-1825

Dispositions réglementaires	**1ère classe**	**2e classe**	**3e classe**	**Nombre total de rubriques/sous-rubriques**	**% de rubriques nouvelles**
Décret du 15 oct. 1810	31(**52 %**)	17(29 %)	11(19 %)	**59**	-
Décret du 15 octobre 1810, complété par la circulaire du 22 novembre 1811	36 **(45 %)**	28 (35 %)	16 (20 %)	**80**	+ 36 %
Ordonnance du 14 janvier 1815	55 (32 %)	60 (**36 %)**	54 (32 %)	**169**	+ 111 %
Ordonnance du 9 février 1825	63 (30 %)	68 (33 %)	77 **(37 %)**	**208**	+ 23 %

&3. La profonde refonte de la nomenclature par le décret du 31 décembre 1866 : la nomenclature à l'épreuve du libéralisme

Après celle de 1815, une deuxième refonte de la nomenclature, mais de bien plus grande ampleur, est intervenue par le **décret du 31 décembre 1866** concernant *« les établissements réputés insalubres, dangereux ou incommodes »* (*Bulletin des lois*, MCCCCLIX, n° 14, 860, 1866)[406]. Il importe de noter l'ajout du qualificatif minorant *« réputés »* introduit par le décret, de même qu'il est procédé à une interversion de la place des termes entre « insalubre » et « dangereux », qui était portant établie depuis 1825 et qui reprendra d'ailleurs son cours dès le décret suivant. Ces faits sont révélateurs

[406] Alors que le décret de 1810 s'imposa à l'époque à de nombreux territoires conquis par le Ier Empire, comme en Belgique. Cette dernière (découpée alors en huit départements) impulsa à son tour la révision de la nomenclature en France en 1866 après avoir entrepris sa propre refonte de nomenclature en 1863, à peine trois ans après son indépendance.

du caractère fondamentalement régressif du texte au regard notamment de la salubrité et de la sécurité publiques[407]. Cette refonte, qui s'est accompagnée d'un déclassement sans précédent des activités soumises, s'est inscrite dans un contexte politique et économique particulier qui expliquait ces choix pour le régime en place, indépendamment de toute autre motivation (voir *infra)*.

Le ministère de l'Agriculture, du Commerce et des travaux Publics entame, au début des années 1860, une importante révision de la nomenclature sur les conseils du Comité consultatif des Arts et Manufactures (CCAM). Dans ce cadre, le 24 novembre 1863 le Bureau sanitaire de la direction du commerce intérieur rappelle clairement que la législation de 1810 répond au double objectif *« de sauvegarder les intérêts légitimes des voisins[408] et ceux de l'industrie elle-même, dont les entreprises, si avantageuses au pays, échappent ainsi à ce qu'il y avait d'incertain et de compromettant pour elles dans la simple intervention de la police locale »*[409]. Il propose, compte tenu des progrès techniques mis en œuvre par l'industrie, de déclasser un grand nombre d'établissements, voire de les sortir de la nomenclature, afin qu'ils ne soient plus soumis à autorisation.

La présidence de la Commission de révision de la nomenclature du CCAM a été attribuée à Chevreul. Combes, le directeur de L'Ecole des Mines, au cours des débats de la commission en 1864, résume parfaitement la position dominante : *« Les établissements soumis à autorisation sont trop nombreux (…). Il aurait mieux valu établir un règlement général auquel les entreprises auraient dû se soumettre sans avoir à passer par la procédure d'enquête. Il ne s'agit pas de négliger la protection des voisins mais de miser sur le fait que les entreprises sauraient se placer elles-mêmes dans les lieux où elles ne nuiraient pas au voisinage »*[410] (souligné par nous).

Chevreul de son côté considérait que l'on avait abusé des dispositions du décret de 1810 et qu'il convenait en conséquence de *« dégager l'industrie de l'intervention administrative »* dans tous les cas où celle-ci n'était pas utile, voire était nuisible[411]. En conséquence, la commission rendit un rapport en décembre 1864 qui proposait non seulement de multiples déclassements, au motif que le progrès technique avait permis aux industries de devenir *« moins insalubres qu'elles ne l'étaient lors de leur classement*

---

[407] Ironie de l'histoire, c'est au même moment que le terme « écologie » est créé par l'un des plus ardents émules de Darwin : Ernst HAECKEL in « *Generelle morphologie der organismen »*, vol. I, Berlin, 1866, p. 8 ; cité par P. ASCOT, *« Histoire de l'écologie »,* PUF, 1988, p. 44.

[408] Initialement : pour les seuls voisins propriétaires. L'absence de restriction ici est révélatrice de l'évolution de la prise compte qui s'est faite en quelques décennies pour élargir le champ d'application à l'ensemble du voisinage.

[409] Archives Nationales F12 7483, Rapport du Bureau sanitaire de la direction du commerce intérieur le 24 novembre 1863**.**

[410] Il est frappant de relever que le nouveau régime de l'enregistrement concernant les installations classées a été justifié sur la base d'un argumentaire analogue, qui s'inscrit dans la parfaite continuité de cette démarche industrialiste et libérale.

[411] De même, tous ces propos ne sont pas sans rappeler les débats qui ont présidé à l'édiction du régime de l'enregistrement près de cent quarante ans plus tard.

primitif », mais allait plus loin en recommandant à l'occasion de la refonte de la nomenclature la création, pour la première fois, d'un régime de déclaration[412].

Dans le courrier d'accompagnement de la nouvelle nomenclature qui en résulta en 1866, à l'adresse des préfets, le ministre précise explicitement que la pensée qui a présidé au nouveau classement a été de s'être « *attaché à n'enlever à la liberté industrielle que ce qui est réellement nécessaire pour sauvegarder de sérieux intérêts »* et qu'en conséquence *« il doit se produire une diminution notable dans le nombre de cas où les industriels ont à recourir à l'autorité »*[413] *»* (souligné par nous).

Le cas des machines à vapeur rend bien compte du contexte et illustre bien comment la déréglementation, dont elles firent l'objet, préfigurait les dispositions à venir du décret du 31 décembre 1866[414]. En 1687, Denis Papin découvre le principe de la première machine à vapeur[415]. Si l'utilisation de ces machines met du temps à prendre son essor en France[416], contrairement par exemple à l'Angleterre[417], les usages se multiplient rapidement au cours de la première moitié du XIXe siècle, de même que le nombre d'appareils[418]. Le risque important d'explosion en fut d'autant plus accru. En 1810, les

---

[412] Rapport imprimé du CCAM, 1864 ; extrait des procès-verbaux des séances de décembre et janvier 1864, juin et juillet 1865, in E. BARET-BOURGOIN, » *La ville industrielle et ses poisons »,* 2005, PUG, p. 38.

[413] Archives Nationales F12 7483 in G. MASSARD-GUILBAUD, *op. cit*., p. 273. Il est frappant de relever que le nouveau régime de l'enregistrement a été justifié sur la base d'un argumentaire analogue, qui s'inscrit dans la parfaite continuité de cette démarche industrialiste et libérale.

[414] Voir sur la question notamment des risques et des craintes liées à l'usage des machines à vapeur : JB. FRESSOZ, *« La fin du monde par la science », innovations, risques et régulations de l'inoculation à la machine à vapeur, 1750-1850 »,* thèse, Histoire, EHESS, Paris, 2009.

[415] La machine à vapeur est une des inventions majeures du XVIII[e] siècle et à la source même de la révolution industrielle. Il s'agit d'un moteur thermique à combustion externe qui transforme l'énergie thermique, que développe la vapeur d'eau produite par une chaudière, en énergie mécanique. A la suite de ses observations en Angleterre, où les machines à vapeur virent le jour en premier grâce à Watt, Sadi Carnot en théorisa le principe pour leur introduction et développement en France. Ses travaux eurent des conséquences considérables et vont marquer profondément notre société actuelle, du fait qu'ils furent à l'origine de ce qu'il est convenu d'appeler la révolution carnotienne, à savoir notre entrée dans une « *société thermo-industrielle »* avec l'utilisation massive de l'énergie fossile.

[416] Les premières machines à vapeur furent introduites en France en 1781, par les frères Périer, pour le compte de la Compagnie des eaux de Paris ; à savoir deux pompes à feu qui furent installées à Chaillot pour élever l'eau depuis la Seine jusqu'à quatre réservoirs édifiés sur la colline. La machine à vapeur allait transformer et moderniser de proche en proche toute l'industrie. Introduites d'abord dans l'extraction houillère, trois sont par exemple en fonctionnement à Saint-Etienne en 1816 ; elles firent ensuite leur apparition dans l'industrie des lacets de Saint-Chamond dès 1817. Le transport de l'obélisque de Ramses II d'Alexandrie à Paris (place de la Concorde) se fit par le premier vaisseau à vapeur de haute mer de la marine française en 1836.

[417] En 1830, le Royaume-Uni possédait environ 15 000 machines à vapeur, la France 3 000 (la Prusse 1000). Dès 1792, on dénombre en Angleterre 46 machines à vapeur dans l'industrie textile, 143 en 1800 et 264 en 1815, les filatures françaises n'en emploient que 6 en 1806.

[418] Alors que la charrue apparaît en 1820 (en Lorraine), la première batteuse à vapeur fait son apparition, dans le Nord, dès 1840 ; on en compte ensuite plusieurs dizaines de milliers dès 1852 et plus de 300 000 en 1882. De même, le passage de la marine à voile aux bateaux vapeur a considérablement accru le commerce international, et, ce faisant, a rendu nécessaire des constructions aussi monumentales que le Canal de Suez

pompes à feu[419] sont les premières machines à vapeur à faire leur entrée dans la nomenclature (à la 2ème classe). L'ordonnance de 1815 distingue les pompes à feu qui ne brûlent pas les fumées (rangées à la 1ère classe) de celles qui les brûlent, ou pompes fumivores, qui sont rétrogradées à la troisième.

Le 2 avril 1823, en raison des nombreux accidents survenus toutes ces dernières années, il est pris une ordonnance royale qui réglemente les pompes à feu, puis c'est le tour, en octobre de la même année, des machines à vapeur à haute pression *« ou celles dans lesquelles la force élastique de la vapeur fait équilibre à plus de deux atmosphères, lors même qu'elles brûleraient complètement leurs fumées »*[420]*.* Ces machines ne peuvent alors fonctionner qu'en vertu d'une autorisation administrative, que si elles satisfont aux dispositions du décret de 1810, mais aussi aux conditions de fonctionnement, de contrôle et de surveillance imposées par de nombreux textes, qui sont pris d'octobre 1823 au 22 mai 1843, dans le cadre du régime spécial auquel elles sont assujetties. Ainsi, l'ordonnance du 25 mars 1830 soumet toutes les machines, y compris à basse pression, compte tenu des nombreux accidents intervenus entre-temps, à des conditions de mise en sécurité afin de réduire l'étendue des dangers.

Dans son « *instruction relative aux établissements dangereux, insalubres et incommodes »,* le préfet de police de Paris demandait à son administration, dès le 20 février 1838, la plus grande vigilance pour certaines activités dangereuses, parmi lesquelles les machines à vapeur : « *Les observations qui précèdent acquièrent plus d'importance encore quand il s'agit d'établissements de nature à compromettre la sûreté publique, tels, par exemple, que les appareils à vapeur, les ateliers d'artificier, les fabriques de poudre fulminante, les usines à gaz, etc. ».*

Selon Dufour et Tambour, en prescrivant aux demandeurs toutes les informations utiles pour l'enquête *de commodo et incommodo,* l'ordonnance du 22 mai 1843 a nécessairement entendu qu'il serait tenu compte *« des incommodités pour le voisinage et que les divers inconvénients qui pourraient résulter de ces machines seraient pris en considération »*[421]. Ce postulat, d'essence techniciste et/ou libéral, est à rapprocher des mêmes assurances données de nos jours par l'administration, pour justifier que des dispositions prescriptives seraient suffisantes, en elles-mêmes, pour prévenir les inconvénients et les dangers. Or, Indépendamment des risques associés à aux machines à vapeur, de nombreux riverains et agriculteurs se plaignaient de leurs rejets en poussières (notamment de coke) et du bruit des installations qu'elles manœuvraient (comme des marteaux ou battoirs).

(mis en service en 1869), puis le Canal de Panama dont les travaux ont débuté dans les années 1880 et qui fut inauguré en 1914.

[419] Machines à vapeur pour le relevage de l'eau.

[420] Ordonnance royale du 29 octobre 1823, *Bulletin des Lois*, 637, année 1823.

[421] G. DUFOUR et E TAMBOUR, « *Traité pratique des ateliers insalubres, dangereux ou incommodes »*, Paris, Cosse, Marchal et Cie, 1869, p. 107

Alors que l'utilisation des machines à vapeur ne cesse de se multiplier et génère toujours, des nuisances et des accidents graves, malgré les mesures prises (tests d'épreuves, soupapes de sécurité, etc.), intervient le décret impérial du 25 janvier 1865 qui abroge tous les règlements antérieurs, exclut ces machines de la nomenclature des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, affranchit les exploitants de toute autorisation préalable, pour ne les soumettre qu'à une simple déclaration en préfecture (article 10). En contrepartie, est introduite une prescription relative à la non production de fumée par un équipement dit fumivore, qui fait l'objet d'un article spécial (article 19). Mais, même cette disposition sera de courte durée.

En 1874, une décision de la Cour de Cassation fut favorable aux voisins de machines à vapeur, en jugeant que les dispositions de l'article 19 du décret de 1865 donnaient à *« tout individu dont la propriété est voisine d'une machine à vapeur le droit d'exiger l'exécution de la mesure prescrite, sans l'obliger en aucune manière à prouver l'existence d'un dommage ».* Les exploitants de machines à vapeur se groupèrent alors en association en vue d'obtenir la suppression de cet article, ce qui fut fait par décret en date du 30 avril 1880 au motif que « *les inconvénients de la fumée ne sont pas particuliers à l'emploi d'un appareil à vapeur, et ne touchent en rien la sécurité, objet essentiel du décret dont il s'agit »*[422]*.*

C'est dans ce cadre, qu'en 1867 la Société industrielle de Mulhouse crée l'Association des propriétaires d'appareils à vapeur (APAVE). L'Apave du Nord, fondée en 1873 par la Société industrielle du Nord de la France, a ainsi été à l'origine de la première réglementation nationale relative à la sûreté de fonctionnement des machines à vapeur[423].

Le décret du 30 avril 1880 sur l'emploi des générateurs et récipients de vapeur, s'il édicte de nombreuses mesures en matière de sécurité, comme l'imposition de doubles soupapes ou l'obligation que chaque chaudière à vapeur soit éprouvée avant toute mise en service, n'exige par contre plus aucune mesure pour réduire les rejets atmosphériques. Aucune des pièces constitutives des dossiers de déclaration mentionnées par le texte ne porte d'ailleurs sur de quelconques rejets ou nuisances. Si *a priori* le contrôle des machines à vapeur reste de la compétence de l'inspection d'Etat, la surveillance au quotidien en est, de fait, confiée aux associations des propriétaires des machines à vapeur, lesquelles sont, dans le même temps, déclarées d'utilité publique. **Le principe de l'auto-surveillance, qui domine largement la réglementation des ICPE de nos jours, trouve là son origine.**

T. Coret dans son ouvrage relatif à la nouvelle législation sur les machines à vapeur explicite crûment, mais clairement, le contexte qui prévalait : *« Les inconvénients*

---

[422] Rapport du ministre des travaux publics : JORF, 2 mai 1880, p. 4738.

[423] A. OLRY et P. BONET, *« La nouvelle réglementation des appareils à vapeur fonctionnant à terre (rapport au Président de la République du 7 octobre 1907, décret du 9 octobre 1907. Circulaire ministérielle du 29 octobre 1907 »,* in : 25ème *Bulletin de l'Association des propriétaires d'appareils à vapeur du Nord de la France,* impr. de L. Danel, Lille, 1908.

auxquels le décret de 1865 avait voulu parer n'étant pas particuliers à l'emploi des appareils à vapeur, et ne touchant en rien la sécurité publique, le législateur de 1880 a laissé aux tribunaux judiciaires le soin de se prononcer sur les réclamations qui pourraient se produire à ce sujet »[424]*.* De même en ce qui concerne le contrôle de ces machines, *« dans ce décret, une partie de la tutelle administrative fut supprimée. Son but était de donner à l'industrie une liberté plus grande, en abolissant toutes les entraves qui existaient alors, sans pour cela compromettre en rien la sécurité publique*[425]*. (…) L'enquête ouverte, à partir de 1876, fit reconnaître qu'en voulant être trop libéral, le législateur avait laissé en dehors de la réglementation quelques appareils qui occasionnent souvent des accidents. »*[426] (souligné par nous).

Les machines à vapeur ne furent pas pour autant réintégrées dans la nomenclature des établissements classés et leur surveillance fut même allégée. Qui fait la loi ? La réponse se révèle d'elle-même : les intérêts des plus puissants, à savoir en l'espèce les exploitants ou les propriétaires des machines à vapeur[427]. L'outil de déclassement par excellence : la nomenclature. Ne plus relever de la nomenclature, c'est ne plus être soumis à la législation sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, qui peut se révéler contraignante en cas d'application stricte.

Même le Comité consultatif des Arts et Manufactures, qui avait proposé, dans sa séance du 9 avril 1879, le classement en deuxième classe des scies à vapeur en raison des risques d'incendie et d'explosion, n'a pas eu gain de cause, tant le Gouvernement considérait qu'il ne convenait pas d'entraver l'avancée technologique remarquable que conféraient les machines à vapeur. Ainsi, les scieries mécaniques firent bien l'objet d'un classement par le décret du 26 février 1881, du moment qu'on y *« travaillât le bois à l'aide de machines à vapeur ou à feu »*, mais, pour autant, le classement resta peu contraignant (3ème classe), bien qu'il fût justifié par le danger d'incendie. C'est dire combien ces installations ont pu bénéficier d'un régime de faveur.

Les machines à vapeur sont le parangon des nouvelles technologies qui allient puissance et nuisance, compte tenu de leur nature même et de leur développement fulgurant sans réelle maîtrise des méfaits potentiels, au regard des avantages considérables qu'elles procurent en terme de rapidité, de précision et de productivité d'exécution. Selon P. Malaury et L. Aynès, une telle machine, en l'occurrence une chaudière d'un remorqueur qui explosa pour une cause restée inconnue mais qui tua le mécanicien, fut même à l'origine d'un arrêt de principe de la Cour de Cassation, en 1896, qui affermit

---

[424] T. CORET, *« La nouvelle législation des machines à vapeur »,* éd. E. Bradier, Paris, 1880, p. 37.

[425] Ce sont en des termes analogues, si l'on substitue sécurité publique par environnement, que le régime de l'enregistrement a été mis en avant par le projet de loi du 17 février 2009 « p*our l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés ».* La priorité est clairement affichée en faveur de la libre entreprise qui doit être affranchie de toute contrainte.

[426] T. CORET, Ibid. Avant-propos, p. VI.

[427] Cette situation n'est toutefois pas propre à notre matière, c'est plutôt la loi du genre, serait-on tenté d'écrire : citons les chasseurs, les agriculteurs, les laboratoires pharmaceutiques, les établissements financiers, etc., pour chacune des législations qui les concernent.

l'applicabilité de l'article 1384 du Code civil, en matière de responsabilité du fait des choses[428].

Les déclassements opérés dans les années 1860 sont amples, tant ils correspondent à une époque de grand libéralisme économique. Ce fut le cas également d'établissements aussi bien polluants que dangereux, situés souvent en milieu urbanisé : à savoir les usines à gaz. La première vit le jour en 1812 à Londres. Ces usines qui produisaient du gaz de ville, à partir généralement de la houille, connurent une très forte expansion en Europe au XIXe comme au XXe siècle. Cette industrie ne relevait pas de la nomenclature jusqu'en 1824. C'est en effet par l'ordonnance du 20 août 1824 que tous les établissements d'éclairage par l'hydrogène, les usines à gaz et les dépôts associés furent classés (en deuxième classe). Ce classement a été directement consécutif à la vive opposition que rencontra l'usine à gaz de M. Pawels dans le faubourg Poissonnière. Sur le recours de 65 habitants du quartier, ce qui était mémorable pour l'époque, le Conseil d'Etat avait ainsi annulé, dans son ordonnance du 10 septembre 1823, l'autorisation préfectorale au motif principal du *« défaut de classification légale pour les entreprises d'éclairage par le gaz »*[429].

A la suite de l'invention de Lépine, qui permit l'usage domestique de petits appareils pour sa propre fabrication de gaz, une nouvelle ordonnance fut prise en date du 25 mars 1838 rangeant à la 3ème classe ces appareils. Puis l'ordonnance royale du 27 janvier 1846 a étendu cette disposition à toutes les fabrications du gaz pour les usages publics comme privés. L'administration a ensuite libéralisé cette réglementation, par un premier décret en date du 17 avril 1865, qui supprime notamment l'interdiction, édictée par l'ordonnance précédente, de l'emploi de toute substance animale pour la fabrication du gaz, puis par le décret du 9 février 1867. Cette dernière réglementation supprime les exigences en matière de construction et de tests d'épreuve pour les récipients portatifs, de même que l'obligation pour tous les usiniers d'installer dans leurs ateliers des cheminées et des ouvertures[430].

C'est dans ce contexte de libéralisation économique et réglementaire qu'intervient le décret du 31 décembre 1866, qui rétrograde un grand nombre d'activités comme l'industrie de la céruse qui ne relève plus que de la 3ème classe, alors que ses effets toxiques sur l'homme sont connus dès la fin du XVIIIe siècle[431]. Cette faveur accordée aux

---

[428] Arrêt *Teffaine* in : P. MALAURY et L. AYNES, *« Les obligations »*, éd. Cujas, 10ème édition, 2000, p. 101.

[429] Pour tous les conflits qui eurent lieu au sujet des gaz d'éclairage, tant à Londres qu'à Paris, voir : JB. FRESSOZ, *« The Gas Lighting Contreversy. Technological Risk, Expertise and Regulation in Nineteenth-Century Paris and London", Journal of Urban History,* 33/5, juil. 2007, p. 729-755.

[430] Il en fut ensuite de même pour les débits d'hydrocarbures, qui ne furent plus que soumis à déclaration par les décrets de 1873 et de 1885.

[431] Cette rétrogradation à la 3ème classe intervient bien avec le décret de 1866, et non pas à l'occasion de la refonte de la nomenclature de 1886 comme l'énonce JP. BARRIERE, qui y voit en conséquence un lien avec la condamnation de l'industriel Villette par la Cour d'Appel de Douai l'année précédente, le 11 mai 1885 : *« production de céruse, maladie professionnelle et conflictualité dans l'espace lillois (milieu XIXe-début XXe) », in :* T. LE ROUX et M. LETTE (dir.), *op. cit.*, 2013, p. 283 et suiv.

exploitants concernés s'est traduite par une forte pollution au plomb de l'environnement et par l'exposition au saturnisme des employés, mais aussi du voisinage des fabriques concernées[432].

Au total, le décret rétrograde 41 rubriques pour n'en surclasser qu'une seule. L'évolution tant des technologies, moins polluantes, que du savoir-faire industriel ne permet nullement de justifier une telle disparité, d'autant plus quand les déclassements affectent des activités comme les hauts-fourneaux, la fusion du soufre, la fabrication de l'acier, les fonderies, mais aussi les filatures, les mégisseries, etc.

R. Bonnefont décompte 94 rubriques nouvelles (88 pour notre part) et 42 modifications introduites par le décret, dont 40 dans le *« sens d'une rétrogradation de classe (le plus souvent passage de la 2ème à la 3ème classe, avec quelques rares cas de la 1ère à la 3ème) et un cas d'augmentation de classe de la 2ème à la 1ère »*[433]. Par contre, il cite comme exemple les porcheries, lesquelles, selon lui, *« inscrites dans la première classe en 1810, elles sont rétrogradées en deuxième classe par le décret du 31 décembre 1866 et seulement si elles comprennent plus de six animaux adultes »*[434]. Or, cette rétrogradation n'est pas le fait du pourtant très libéral décret de 1866, mais bien celui du très républicain décret de 1886 (voir *infra)*.

Par ailleurs, le décret du 31 décembre 1866 classe de nombreuses activités. C'est ainsi le premier texte à nomenclaturer les papeteries, ou bien les laiteries dans les villes. Cette dernière activité, rangée en 2ème classe, est classée uniquement pour ses odeurs et en rien pour l'altération des eaux, ce qui est une parfaite illustration de l'absence de prise de conscience à cette époque de l'importance de cette pollution, malgré les nombreux maux qui en résultaient et qui étaient alors fort connus. Le travail du caoutchouc, la torréfaction du café, les teintureries des peaux sont également classés pour la première fois, ainsi que des activités chimiques comme la fabrication d'acide arsénique. De même, les ateliers de constructions de machines et de wagons font leur entrée dans la nomenclature, en raison du bruit et des fumées générés (2ème classe) et du développement croissant de ce mode de transport et de communication. Il est à relever que la fabrication et les dépôts d'huiles extraites des **schistes bitumineux** (qualifiés alors de bitumeux) faisaient alors l'objet d'un classement, au titre des établissements classés et étaient rangés dans la 1ère classe.

A cet égard, le classement des activités prend en compte les procédés mis en œuvre, notamment s'ils conduisent à des émanations gazeuses indésirables, à l'air libre ou non. Cela résulte à la fois de l'état des connaissances de l'époque, mais aussi de la force des

---

[432] Notre époque n'est pas exempte de telles situations désastreuses, malgré l'évolution du droit et des sciences : voir notamment l'affaire Metaleurop Nord (les problèmes de santé publique dus au saturnisme et la contamination majeure de l'environnement, qui sévissaient depuis plus d'un siècle, étaient largement connus depuis plusieurs décennies, mais c'est la fermeture soudaine de l'usine en 2003 qui permit de lever l'*omerta).* Voir également : T. LE ROUX et M. LETTE (dir.), *« Débordements industriels. Environnement, territoire et conflit XVIII-XXIe siècles »*, Presses universitaires de Rennes, 2013.

[433] R. BONNEFONT, op.cit., p 41.

[434] R. BONNEFONT, *op.cit*., p 43.

groupes de pression en présence. C'est le cas du classement de la fabrication de l'acide sulfurique : en 1ère classe, s'il est procédé par combustion du soufre et des pyrites ou bien en 3ème classe, si c'est par la décomposition du sulfate de fer (procédé Nordhausen). C'est également le cas de la fabrication du coke en plein air ou dans des fours non fumivores (1ère classe), ou bien en fours fumivores (2ème classe).

Cela est également vrai en matière d'odeurs ; ainsi la fabrication d'huile de pieds de bœuf relève de la 1ère classe, si elle est réalisée à partir de matières en putréfaction, mais de la 2ème classe si les matières employées ne sont pas putréfiées. Enfin, plusieurs rubriques nouvelles classent des dépôts de déchets de produits animaux, ou de matières organiques, pour des motifs d'odeurs mais aussi de risque d'incendie.

Le décret intègre de nouvelles nuisances, mais aussi ce que l'on qualifierait aujourd'hui de risques sanitaires. Aux odeurs, qui restent un critère important, s'adjoignent ainsi des *« vapeurs nuisibles des fabriques d'acide arsénique »* ou des *«émanations nuisibles des établissements de dorure et d'argenture sur métaux ».* Les dangers d'explosion font également leur apparition, notamment pour la fabrication de pièces d'artifice. De même, l'altération des eaux par certaines activités, l'existence de nuisances sonores et même les rejets de poussières sont pris en compte pour certaines activités, comme le battage et le lavage des fils de laine et de soie[435].

La refonte totale de la nomenclature par le décret du 31 décembre 1866 conduit à un total de 296 rubriques ou sous-rubriques de nomenclature, soit une augmentation de 42 %. Cet enrichissement se fait surtout au bénéfice de la 3ème classe, qui accroît sa prééminence avec 115 activités concernées (soit 39 %). Les deux autres classes restent à parité, avec 91 rubriques pour la 1ère et 90 pour la 2èmeclasse. L'entrée de nombreux items, relatifs principalement à de nouvelles activités du ressort de la chimie ou des métiers assimilés, masque cependant le grand nombre de rétrogradations d'activités plus traditionnelles, qui caractérise ce décret globalement très libéral. Mais qui fait également montre d'une grande modernité dans le choix des rubriques.

L'analyse des 437 occurrences du décret de 1866 met en évidence le primat constant des odeurs (39 %). L'ensemble des fumées, poussières et émanations incommodes ou nuisibles s'élève à 28 %. **Les dangers d'incendie et d'explosion viennent ensuite, avec 21 %**[436], **ce qui est le grand apport de cette nouvelle nomenclature[437].** De même, les fumées ou émanations accidentelles font leur apparition, certes pour à peine 2 % (8 occurrences), mais leur part respective ne cessera de croître au cours du temps. La nomenclature de 1866 traduit la préoccupation grandissante des autorités en matière de

[435] Il faudra cependant attendre la révision complète de la classification de 1886 pour que soient mentionnés, au regard de chacune des rubriques de nomenclature, les nuisances ou dangers associés, sous le vocable général d' « inconvénients ».

[436] Les explosions seules restent encore très peu mentionnées avec 9 occurrences (2 %).

[437] Auparavant, le décret du 18 avril 1866 avait créé les rubriques de nomenclature relatives aux produits inflammables tant en ce qui concerne la définition, les emplois que les dépôts (qui perdurent toujours de nos jours dans leur principe) marquant une étape notable dans l'appréhension des risques industriels.

risques, mais aussi de nuisances accidentelles, face au développement accéléré des activités industrielles en diversité comme en nombre. **La potentialité des dangers et des nuisances commence donc à devenir un critère de décision.** Le total des rejets atmosphériques, sous forme gazeuse ou de poussières, s'élève à 30 %[438], soit à un niveau peu éloigné de celui des odeurs. L'altération des eaux (6 %), les bruits et ébranlements (4 %) demeurent encore les parents pauvres[439].

En résumé, la nomenclature de 1866 réglemente davantage, d'une part, les différentes formes de rejets atmosphériques propres au fonctionnement quotidien de ces établissements, du fait qu'ils en constituaient la partie la plus visible, d'autre part, les incendies. Ce dernier point marque un profond changement, qui ne cessera plus, en faveur de la prise en compte des risques industriels, pour reprendre la terminologie actuelle. Par contre, la pollution des eaux ou la pollution sonore ne sont encore que très peu prises en considération. Il est intéressant de noter que les odeurs tout comme les risques d'incendie-explosion, qui représentent au total 60 % des occurrences, se retrouvent indifféremment aussi bien dans la première que dans la deuxième ou la troisième classe, démontrant par là-même qu'à cette époque il existait encore peu de hiérarchisation entre les différents inconvénients ou risques.

Après six années d'interruption, la nomenclature de 1866 est modifiée pour la première fois en 1872. Malgré la guerre avec la Prusse, qui a laissé de profondes séquelles, malgré aussi les événements sanglants de la Commune, Alphonse Thiers signe un décret, dès le 31 janvier 1872, qui ajoute 15 rubriques au décret du 31 décembre 1866, dont une visant les déchets de filature. Les nouvelles rubriques se répartissent en deux activités en 1ère classe, huit en 2ème et cinq en 3ème classe. La prééminence des 2ème et 3ème classes en ressort confortée. Plus fondamentalement encore, la continuité de l'Etat se retrouve spectaculairement dans la nomenclature, dont bien peu de choses, et notamment pas les guerres, n'arrête le cours. La loi de 1917, mais également le décret de refonte de la nomenclature de juin 1943, le confirmeront amplement.

&4. La nouvelle refonte de la nomenclature par le décret du 3 mai 1886 : l'amélioration dans la continuité, à l'heure républicaine

[438] Les poussières, avec 5,5 % des occurrences, commencent à ressortir en tant que nuisances.

[439] L'analyse par Jacques Léonard du décret de 1866 conduit au résultat, fort proche, de 435 occurrences avec en premier lieu les odeurs (38 %), puis les fumées (13 %) presque à égalité avec les émanations ou les vapeurs nuisibles (12 %), alors que les poussières (5,5 %) commencent à émerger : J. LEONARD, « *Archives du corps La santé au XIXe siècle »*, Rennes, éd. Ouest France, 1986, p. 72.

Il est intéressant de dresser en premier lieu un bilan du contentieux des établissements classés, fondés sur les classements opérés par les décrets de nomenclature jusqu'à la refonte opérée en 1886.

Selon les travaux de Bunel, qui a établi un tableau des activités classées, par ordre alphabétique, avec pour chacune d'entre elles la jurisprudence du Conseil d'Etat sur la période de 1822 à 1885[440], il ressort qu'en soixante-trois ans 296 arrêts. Soit une moyenne d'à peine plus de trois arrêts par an, ce qui est insignifiant au regard des nombreuses plaintes documentées à la même époque. Il est vrai que l'accès à la justice, surtout auprès du Conseil d'Etat, n'était bien souvent accessible que pour les plus favorisés (lettrés et/ou fortunés), lesquels préféraient souvent privilégier une efficace négociation à une procédure contentieuse toujours aléatoire. De même, les plaintes du voisinage étaient davantage exprimées auprès des autorités ou lors des *enquêtes de commodo,* lorsqu'elles avaient lieu, que devant un prétoire.

Toutefois, dans le détail, on perçoit une sensible évolution dans le sens des recours contentieux au fil du temps : si on décompte ainsi 75 arrêts en 27 ans jusqu'à la Révolution de 1848, ce sont 63 arrêts à partir de 1870 (soit sur 15 ans) : la moyenne dépasse déjà les 4 arrêts par an. Les oppositions se sont surtout centrées sur des activités particulièrement nuisantes, de par leurs émanations atmosphériques ou malodorantes, et souvent proches des lieux urbanisés, comme les fours à chaux (14 arrêts), les fours à plâtre (12), les fonderies de suif (15), les tanneries (21). Ces seules activités ont été ainsi à l'origine de 69 arrêts, soit quelque 23 % du total. Rappelons que certaines de ces activités, vivement contestées, comme les fours à chaux ou à plâtre, avaient bénéficié d'importantes rétrogradations de nomenclature, et ce dès les premiers textes, sans que la nomenclature de 1886 n'y revienne pour autant.

A l'inverse, les activités ou dépôts de déchets, qui ont commencé à être pris en compte dans la nomenclature par l'ordonnance du 9 février 1825, puis ont vu leur classement étendu par des décrets pris dans les années 1860 et 70, n'ont fait l'objet que d'une seule décision du Conseil d'Etat (en 1877). De ce point de vue, la loi avait largement anticipé la préoccupation du public en ce domaine. La prise de conscience collective en matière de déchets n'a, il est vrai, réellement été acquise que dans les années 1970, avec comme point d'orgue, la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975, soit…un siècle plus tard.

Le décret du 3 mai 1886 *« fixant la nomenclature des établissements dangereux, insalubres ou incommodes »* (*Bulletin des lois*, MXXI, n°16, 809, 1886) organise une nouvelle refonte de la nomenclature, sans en modifier la structure, et introduit de nouvelles activités et substances. C'est le premier texte à titrer explicitement sur une nomenclature, en l'espèce celle des établissements dangereux. La nomenclature s'élève cette fois à 371 rubriques ou sous-rubriques. Il y est opéré un net coup d'arrêt dans le déclassement, à l'exception de quelques rares activités qui en bénéficient encore, comme

[440] H. BUNEL, *« Etablissements insalubres, incommodes et dangereux »,* Librairie générale de l'architecture et des travaux publics, Paris, 1887, p. 587-604.

les porcheries. Jusqu'alors rangées dans la 1ère classe, sans seuil minimal, et maintenues dans ce classement par le très libéral décret du 31 décembre 1866, les porcheries sont cette fois rétrogradées à la 2ème classe par le décret de 1886 (c'est-à-dire sans plus d'obligation d'éloignement) et, de surcroît, pour les porcheries comprenant plus de 6 animaux.

Plusieurs classements reviennent en revanche sur des rétrogradations introduites par le décret précédent ; ainsi, alors que la fabrication de l'acide sulfurique selon la méthode de Nordhausen avait été rétrogradée, malgré ses émanations nuisibles, à la 3ème classe en 1866, elle est reclassée à la première par le décret de 1886.

De nouvelles activités font leur entrée comme les fours à ciment, rangés en 2ème classe, témoignant de l'essor de cette industrie, impulsée notamment par Louis Vicat, qu'il convenait dès lors de réglementer, en raison « des fumées et des poussières ». De même, à l'encontre du lobby des soudiers (voir *supra*), les dépôts de résidus de soude se voient rangés en 1ère classe, du fait de leurs émanations nuisibles et des odeurs.

Cependant, le décret ne remet pas en cause le classement avantageux de maintes activités, du moment qu'elles mettent en œuvre des procédés dits fumivores (telles les fabrications d'acide sulfurique, de l'arséniate de potasse, les fabrications d'émaux, les verreries, les cristalleries), du fait que ces techniques, bien que déjà fortement critiquées par certains scientifiques, médecins ou fonctionnaires, étaient encore considérées comme efficaces en termes de traitement des rejets atmosphériques.

Par ailleurs, le décret ne revient pas, non plus, sur l'intitulé limitatif de la rubrique relative au rouissage du chanvre et du lin, classé continûment dès le décret d'octobre 1810 en 1ère classe, compte tenu des odeurs de putréfaction qui s'en dégageaient et de la grave pollution des eaux qui en résultait, tant dans les campagnes que dans les villes : seul le « rouissage en grand » restait visé. Il était alors considéré que cela concernait le rouissage portant sur les récoltes de plusieurs producteurs, à l'opposé du rouissage « en petit », limité à la seule récolte du paysan. Toutefois, l'intitulé du classement non seulement n'était pas explicite et permettait bon nombre de dérives, mais excluait aussi du régime des établissements classés maintes activités de rouissage, de type familial, qui altéraient l'environnement quotidien des ruraux comme des citadins[441].

Le décret du 3 mai 1886 ajoute par contre une activité de rouissage à la précédente, de nature celle-là manifestement industrielle et encore plus polluante, de par l'emploi de produits chimiques nocifs, à savoir : le rouissage en grand du chanvre et du lin, par l'action des acides, de l'eau chaude et de la vapeur. Si cette activité se tient dans des ateliers, et non plus dans le milieu naturel, les rejets aqueux qui y sont déversés sont encore plus délétères. Pour autant, les odeurs étant réduites par ce procédé, l'activité

[441] F. COREIL et L. NICOLAS, *« Les industries insalubres, établissements classés »,* Dunod et Pinat, 1908, p. 93. Voir également : la lettre du ministre du Commerce et des Travaux publics au préfet, en date du 4 mai 1860, AD Sarthe, 7 M 135, citée par F. JARRIGE, *« Quand les eaux de rouissage débordaient dans la cité »* (analyse très riche sur cette question), in T. LE ROUX et M. LETTE, *op. cit.*, 2013, p. 137-153.

concernée n'est alors plus assujettie qu'à la 2ème classe. C'est dire, encore une fois, combien la pollution des eaux ne relevait pas encore, à la fin du XIXe siècle, des principales préoccupations des autorités.

La répartition globale des rubriques conforte d'ailleurs toute l'évolution antérieure en faveur des classes les moins contraignantes : 91 rubriques sont rangées en 1ère classe, 129 en 2ème et 151 en 3ème, soit respectivement 24 %, 35 % et 41 %. Jamais les écarts entre les trois classes n'ont été aussi grands et la première classe aussi minoritaire. Cette dernière est même, pour la première fois, restée numériquement inchangée, par rapport au décret précédent, ce qui marque bien la volonté politique de plus en plus affirmée de veiller à ne pas trop pénaliser l'industrie. Le tableau, suivant, illustre cette évolution.

Tableau 6 : Nombre d'activités entrant, selon leur classe, dans le champ d'application des ordonnances et des décrets durant la période 1810-1886

Dispositions réglementaires	**1ère classe**	**2e classe**	**3e classe**	**Nombre total de rubriques/sous-rubriques**	**% de rubriques nouvelles**
Décret du 15 oct. 1810	31 (**52 %**)	17 (29 %)	11 (19 %)	**59**	-
Décret du 15 oct. 1810 complété par la circulaire du 22 nov. 1811	36 **(45 %)**	28 (35 %)	16 (20 %)	**80**	+ 36 %
Ordonnance du 14 janvier 1815	55 (32 %)	60 (**36 %)**	54 (32 %)	**169**	**+ 111 %**
Ordonnance du 9 février 1825	63 (30 %)	68 (33 %)	77 **(37 %)**	**208**	+ 23 %
Décret du 31 décembre 1866	91 (31 %)	90 (30 %)	115 **(39 %)**	**296**	+ 42 %
Décret du 3 mai 1886	91 (24 %)	129 (35 %)	151 **(41 %)**	**371**	+ 25 %

Les odeurs restent toujours en tête avec 207 occurrences sur un total de 539 (soit 38 %), suivies par toutes les émissions atmosphériques (fumées, émanations et vapeurs avec un

total de 166 occurrences (soit 31 %) ; les dangers d'incendie et d'explosion se maintiennent avec près de 20 % des occurrences. La prise en compte du bruit et de l'altération des eaux n'évolue guère avec 5 % chacun, mais celle des poussières progresse un peu (avec 7 %).

Tout ceci témoigne d'une assez grande stabilité dans la prise en compte de la typologie des inconvénients et dangers retenus, non seulement entre 1866 et 1886, mais aussi depuis l'ordonnance du 14 janvier 1815 où ces inconvénients se retrouvaient globalement dans le même ordre. Ce classement ne sera modifié qu'à la fin du XIXe siècle (voir *infra).*

Il est également utile d'analyser la dernière refonte de la nomenclature sous l'empire du décret de 1810 au regard de l'évolution du contexte en faveur d'une prise en compte, bien qu'encore limitée, de **l'hygiène et de la sécurité des travailleurs.** A partir des années 1870, de nombreux textes renforcent ainsi progressivement les conditions d'hygiène et de sécurité des travailleurs. Le décalage en termes d'exigences légales était saisissant entre cette législation, notamment pour les plus vulnérables, les femmes et les enfants, et celle relative aux établissements classés. Cette dernière, bien que visant la protection du voisinage et de l'environnement, a fini toutefois par influer quelque peu sur la législation du travail.

Les enfants en ont été les premiers bénéficiaires, notamment à la suite de la loi du 19 mai 1874. Ainsi, le décret du 27 mars 1875 limite le travail pour les enfants de dix à douze ans à certaines industries manufacturières ; les décrets du 22 mai 1875 et du 5 mars 1877 édictent une nomenclature propre aux usines à feu, qui peuvent employer de nuit les enfants de sexe masculin de douze à seize ans. Mais d'autres réglementations voient le jour, en restreignant la durée du travail des enfants de sexe masculin, de douze à seize ans, dans les galeries souterraines des mines et carrières (décret du 12 mai 1875), en interdisant l'emploi des enfants au-dessous de seize ans pour des travaux dangereux ou excédant leurs forces (décrets du 13 mai 1875 et du 2 mars 1877). Puis, en interdisant l'emploi de garçons de moins de seize ans et de filles de moins de dix-huit ans, comme producteurs de force motrice, dans les activités de tissage et en limitant la charge des *« fardeaux à traîner »* (décret du 31 octobre 1882).

Une nouvelle nomenclature au sein même de la nomenclature des établissements classés voit ainsi le jour, en vertu des dispositions du décret du 14 mai 1875. Celui-ci range ainsi certains établissements et activités classés en deux tableaux correspondant de fait à deux classes : les établissements classés dans lesquels le travail des enfants est interdit (tableau A), et ceux dans lesquels l'emploi des enfants est autorisé dans certaines conditions ou certains lieux (tableau B). La liste des établissements concernés pour les deux tableaux est ensuite allongée, sans remise en cause des classements antérieurs, par les décrets du 22 septembre 1879 et du 31 octobre 1882.

Pour les établissements en question, les tableaux A et B reprennent l'intitulé de la nomenclature des établissements classés dont ils relèvent, tout en précisant les principaux dangers et inconvénients qui caractérisent chacun, au titre du décret du 14 mai 1875 relatif au travail des enfants. Il en ressort une incohérence d'ensemble pour de nombreuses activités. Si les dangers d'incendie et d'explosion justifiant de la 1ère classe se

retrouvent globalement dans les mêmes termes pour les activités relevant du tableau A (emploi d'enfants interdit), il en va tout autrement pour les autres critères de classement. Ainsi, la fabrication de l'acide nitrique, qui relève du tableau A du décret du 14 mai 1875 compte tenu de *« ses vapeurs délétères »,* reste rangée en 3ème classe par le décret de nomenclature du 3 mai 1886 en raison du seul critère d' *« émanations nuisibles ».*

Le cas de la fabrication de la céruse (sel de plomb) est encore plus manifeste : inscrite dans le tableau A du décret de 1875 en vertu des *« dangers d'empoisonnement »,* qui étaient d'ailleurs connus dès la fin du XVIIIe siècle, elle reste reléguée à la 3ème classe par le décret de 1886, qui mentionne encore uniquement des *«émanations nuisibles »*[442]*.* Par ailleurs, les boyauderies font l'objet d'un classement dans le tableau B, avec l'interdiction d'y employer des enfants pour le seul soufflage, alors qu'elles figurent à la 1ère classe du décret de 1886 compte tenu des *« émanations nuisibles et des odeurs ».*

Les activités qui ont fait l'objet des tableaux additionnels A et B du décret du 22 septembre 1879 présentent les mêmes incohérences avec, par exemple, le dérochage et la galvanisation du fer, qui sont inscrits au tableau A pour leurs *« vapeurs délétères »,* mais sont maintenus en 3ème classe par le décret de 1886. Le cas de la fabrication des matières colorantes, au moyen de l'aniline et de la nitro-benzine, est encore plus démonstratif, du fait même que cette activité, bien que relevant du tableau A, de par les *« dangers d'explosion, émanations nuisibles »,* est restée en 3ème classe en 1886 compte tenu cette fois de ses *« odeurs et émanations nuisibles ».* La mention des dangers d'explosion a disparu sans justification scientifique à l'appui, alors même que la dangerosité du procédé employé était réelle.

En 1877, un décret en date du 3 mars étend pour la première fois des dispositions, jusqu'alors en vigueur pour les seuls établissements dangereux, insalubres ou incommodes, à certains établissements qui ne sont pas classés, en y interdisant d'employer des enfants du moment que la fabrication ou la manipulation de matières explosibles ou de toxiques *« seraient de nature à préjudicier à la santé ou à menacer la sûreté des ouvriers ».* L'emploi des enfants est également prohibé dans les établissements ou opérations non classés, mais visés par un nouveau tableau C. Lequel sera régulièrement augmenté par des décrets ultérieurs, pris dès 1882. Puis, le 3 mars 1900, est promulguée la loi Millerand-Colliard instituant de façon générale la journée de travail « limitée » à 10 heures pour les femmes et les enfants. Il a fallu attendre la loi du 21 juin 1907 pour que le travail de nuit soit supprimé pour les enfants dans les usines à feu continu.

---

[442] Après une longue et vive polémique, une loi, en date du 20 juillet 1909 (applicable en 1915), prohibe l'usage de la céruse dans tous les travaux de peinture, mais sans pour autant en interdire la production. La loi du 25 octobre 1919, dressant le premier tableau des maladies professionnelles et ouvrant droit à des indemnités pour les ouvriers atteints de telles maladies, mentionne en premier lieu l'intoxication saturnine. Finalement, le travail de la céruse est interdit en 1921 par une convention du Bureau international du travail, qui sera ratifiée par la France en 1926. Soulignons à cet égard que la loi de 1976 sur les ICPE n'a pas guère permis d'agir plus efficacement et rapidement avec le cas, analogue, de l'amiante.

Si les accidents du travail et leur réparation sont reconnus par la loi du 9 avril 1898, il faudra attendre le début des années 1890 pour que l'hygiène et la sécurité des travailleurs soient consacrés dans les établissements industriels (loi du 12 juin 1893), et soient renforcés par les modifications profondes apportées par la loi du 11 juillet 1903[443]. Cette dernière, qui prescrit les conditions minimales d'hygiène et de salubrité nécessaires à la santé du personnel ainsi qu'à sa sécurité, s'impose à tous types d'établissements, d'activités et d'entreprises, *« de quelque nature que ce soit, publics et privés, laïcs ou religieux »* en dehors de certaines entreprises purement familiales. Mais même dans ces dernières, du moment que l'industrie exercée est classée au titre des établissements dangereux ou insalubres, il est édicté que *« l'inspecteur aura le droit de prescrire les mesures de sécurité et de salubrité à prendre conformément aux dispositions de la présente loi »* (art. 1). La loi du 19 décembre 1917 ne reprendra cependant pas l'ensemble de ces dispositions dans son champ d'application, tant en matière de protection des travailleurs qu'en ce qui concerne les entreprises publiques (voir *infra*).

&5. Les évolutions de la nomenclature de 1886 à 1919 : la préoccupation croissante à l'égard des dangers

Du décret du 3 mai 1886 jusqu'en 1900, la nomenclature a été modifiée et complétée par 16 autres décrets. Ainsi, à la fin 1898 selon le décompte qu'en a fait B. Thibault, ce sont déjà 423 rubriques qui sont nomenclaturées[444]. Les odeurs restent toujours en tête avec 213 occurrences sur un total de 603 (soit 35 %), suivies, et c'est une nouveauté, par les dangers d'incendie et d'explosion avec plus de 26 % des occurrences, puis par toutes les émissions atmosphériques (fumées, émanations et vapeurs avec un total de 134 occurrences (soit 23 %). La prise en compte du bruit et de l'altération des eaux ne progresse toujours pas avec 3 à 5 %. **A la fin du siècle, les dangers sont devenus une réelle préoccupation (incendie en premier lieu), avec un quart des motifs de classement.** Cette évolution annonce clairement la grande loi de décembre 1917.

Au cours du seul XIXe siècle, la nomenclature du décret de 1810 fut modifiée par 41 ordonnances ou décrets qui apportèrent des modifications, parfois des suppressions, mais surtout de très nombreux ajouts portant sur la classification des établissements insalubres. Pour la seule période comprise entre 1866, date de la première révision en profondeur de la nomenclature, et 1905, la nomenclature des établissements insalubres fut modifiée et complétée substantiellement 24 fois. Et même près d'une trentaine de

[443] Les revendications politiques, anticléricales, tout comme les revendications sociales ont connu une forte effervescence depuis les années 1890, où socialisme et syndicalisme, de plus en plus intriqués, se développèrent. Le premier « Premier Mai » prit d'ailleurs naissance en France en 1890.
[444] B. THIBAULT, *op.cit*., p. 95.

fois[445], s'il l'on tient compte de tous les textes qui ne portent pas spécifiquement sur les établissements dangereux ou insalubres, mais qui modifient certaines rubriques de la nomenclature. C'est le cas, notamment, de l'ordonnance du 25 juin 1823 *« ayant pour objet de prévenir les dangers qui peuvent résulter de la fabrication et du débit des différentes sortes de poudres et matières détonantes et fulminantes »,* qui range en première classe les établissements concernés *;* c'est le cas aussi du décret du 19 mai 1873 *« concernant les huiles de pétrole, de schiste, essences et autres hydrocarbures »* qui réforme le décret du 31 décembre 1866 en ce qui concerne les entrepôts et magasins d'hydrocarbures (art. 19)[446].

Malgré la Grande Guerre, la nomenclature est encore modifiée trois fois : les 20 juin 1915, 9 février 1916 et 21 novembre 1916. Si le dernier décret modifie à peine deux rubriques, en supprime une seule et en ajoute sept, les modifications se révèlent plus nombreuses et plus fondamentales dans leur principe, si l'on tient compte du classement opéré par l'introduction de seuils quantitatifs. Les dépôts de celluloïd en dissolution dans l'alcool, l'acétone et l'éther acétique (produits inflammables) en fournissent un bon exemple. La nomenclature rangeait jusqu'alors en une classe unique, la deuxième, les dépôts au-delà de 20 litres de solvants[447]. Le décret du 21 novembre 1916 relève le seuil de classement à 50 litres et crée trois classes en fonction de la quantité présente : classe 1ère pour 1 000 litres ou plus, 2ème classe de 100 à 1 000 l et 3ème classe de 50 à 100 l. Pour être classé en 2ème classe, comme précédemment, il ne faut plus stocker 20 mais 100 litres ; et alors même que la nomenclature ajoute, dans le même temps, le danger d'explosion à celui d'incendie.

La nomenclature en date de novembre 1916[448], c'est-à-dire en son état avant la loi du 19 décembre 1917, conduit à un total de 450 rubriques. Si de 1866 à 1916, la nomenclature est ainsi passée de 169 à 450 rubriques et sous-rubriques, soit près du double, la répartition entre les classes est restée relativement stable non seulement au cours de cette période, mais même depuis l'ordonnance de 1825, soit durant près d'un siècle : avec *grosso modo* 25 % d'établissements rangés en 1ère classe, 35 % en 2ème et 40 % en 3ème. L'obligation d'éloignement touche ainsi environ un quart des établissements classés, contre plus de 50 % à l'origine ; en revanche, quatre fois plus d'activités sont concernées : 31 en 1810 contre 127 en 1916, à peine plus d'un siècle plus tard. La désindustrialisation

---

[445] Mais dix-neuf fois pour G. JIGAUDON,« Un siècle de cohabitation habitat-industrie dans la banlieue nord-ouest de Paris, 1860-1960 », dans Ch. Bernhardt et G. Massard-Guilbaud (dir.), *« Le démon moderne : la pollution dans les sociétés urbaines et industrielles d'Europe, » C*lermont-Ferrand, Presses de l'Université Blaise-Pascal, 2002, p. 333-349 et 22 fois pour E. BARET-BOURGOIN, *« La ville industrielle et ses poisons »,* PUG, 2005, p. 32 (entre 1866 et 1917 pour cette dernière).

[446] In *« Manuel des Lois du bâtiment »,* second volume, première partie, fascicule II, Librairie générale de l'Architecture, Paris, 1880, pages 892-902.

[447] Rubrique créée par le décret du 13 avril 1894.

[448] Selon la publication, en 1915, de la préfecture de police du département de la Seine (*« Législation et nomenclature des établissements dangereux, insalubres ou incommodes »*, Melun, imprimerie administrative, 1915), à laquelle ont été intégrées les modifications apportées par les décrets des 9 février et 21 novembre 1916.

des villes s'est accélérée au cours du temps, avec l'édiction de règles ou de politiques d'urbanisme de plus en plus contraignantes en ce domaine, et du fait d'une conception de plus en plus fonctionnaliste des villes (Le Corbusier en deviendra le parangon).

Ces chiffres masquent toutefois une décrue progressive dans l'accroissement relatif du nombre de rubriques depuis 1866, puisqu'on est passé d'une augmentation de 42 % en 1866, à 25 % en 1886, puis à 14 % à la fin 1898 pour finir, en fin de vie de la législation de 1810, à 6 % en novembre 1916, comme en rend bien compte le tableau suivant.

Tableau 7 : Nombre d'activités entrant, selon leur classe, dans le champ d'application des ordonnances et des décrets durant la période 1810-1916

Dispositions réglementaires	1ère classe	2e classe	3e classe	Total	% de rubriques nouvelles
Décret du 15 octobre 1810	31 (**52 %**)	17 (29 %)	11(19 %)	**59**	-
Décret du 15 octobre 1810 complété par la circulaire du 22 novembre 1811	36 **(45 %)**	28 (35 %)	16 (20 %)	**80**	+ 36 %
Ordonnance du 14 janvier 1815	55 (32 %)	60 (**36 %)**	54 (32 %)	**169**	**+ 111 %**
Ordonnance du 9 février 1825	63 (30 %)	68 (33 %)	77 **(37 %)**	**208**	+ 23 %
Décret du 31 décembre 1866	91 (31 %)	90 (30 %)	115 **(39 %)**	**296**	+ 42 %
Décret du 3 mai 1886	91 (24 %)	129 (35 %)	151 **(41 %)**	**371**	+ 25 %
Etat de la nomenclature à fin 1898[449]	117 (28 %)	147 (35 %)	159 **(37 %)**	**423**	+ 14 %
Etat de la nomenclature au 21 novembre 1916[450]	127 (28 %)	155 (34 %)	169 **(38 %)**	**450**	+ 6 %

[449] Selon B. THIBAULT, *op. cit.,* p. 95.

[450] Selon la publication, en 1915, de la préfecture de police du département de la Seine (*« Législation et nomenclature des établissements dangereux, insalubres ou incommodes »*, Melun, imprimerie administrative, 1915), à laquelle ont été intégrées les modifications apportées par les décrets des 9 février et 21 novembre 1916.

Au 21 novembre 1916, le nombre d'occurrences s'est aussi fortement accru, avec un total de 648, se répartissant en 35 % pour les odeurs, toujours au premier plan des inconvénients mentionnés dans la nomenclature, en 28 % pour les émanations atmosphériques et les fumées (quelle que soit leur qualification : « dangereuses » ou « nuisibles »), suivies des dangers d'incendie et d'explosion (total de 25 %, dont 20 % pour les seuls incendies), qui se trouvent au même niveau qu'à la fin du siècle dernier. Les fumées accidentelles restent encore à un niveau faible (2%) avec 13 occurrences. Quant au bruit et aux « ébranlements », ils ne représentent que 4 %, et, fait plus surprenant au regard des pollutions générées, l'altération des eaux ne progresse que faiblement, avec 6 % des occurrences.

Au cours de toute cette période, le bruit et les nuisances sonores sont ainsi restés très longtemps les parents pauvres. Il faudra attendre la législation du 19 juillet 1976 pour que cette nuisance –qui peut avoir des impacts sanitaires majeurs- commence à être réellement prise en compte. Il faudra encore près de dix ans supplémentaires pour que le premier texte réglementaire spécifique soit publié en ce domaine (arrêté ministériel du 1er août 1985) et encore plus longtemps pour que la première loi cadre sur le bruit soit promulguée, soit en 1992.

Cela s'explique en partie par le caractère subjectif de ces nuisances, par les difficultés d'appréhension, et de mesurages fiables. Mais cela s'explique aussi par la perception qu'en avaient le public et les autorités depuis l'origine : depuis de nombreux siècles, les mauvaises odeurs ont toujours été mal ressenties (dans tous les sens du terme), auxquelles on attribuait (et on attribue encore) des risques sanitaires. Pourtant, il s'agit de nuisances ayant un caractère encore plus subjectif et, de surcroît, bien plus difficilement mesurables que le bruit. Par contre, ce dernier a très longtemps fait l'objet d'une relative acceptation sociale, car ses effets sanitaires délétères (parfois irréversibles) n'ont été que tardivement reconnus[451]. Quant aux nuisances dues aux vibrations, elles restent largement sous-estimées, et très mal encadrées, encore de nos jours. Cela pose d'ailleurs continûment la question de la prise en considération par les autorités des risques et des nuisances propres aux technologies émergentes, comme l'illustrent bien les controverses sur la téléphonie mobile ou les nanotechnologies par exemple.

Si les dangers d'incendie et d'explosion ont été progressivement pris en compte, pour être mentionnés dans des proportions équivalentes à celles des émanations atmosphériques de toutes sortes à la fin du siècle, la pollution des eaux et les nuisances sonores ont été délaissées tout au long de cette période. D'ailleurs, **ni l'altération de l'eau ni le bruit n'ont justifié, à eux seuls, un classement en 1ère classe. Ce n'est ainsi que lors de la loi de 1917 que ces atteintes à l'environnement ont commencé à retenir**

[451] Pour les nuisances et effets sanitaires dus au bruit, voir *infra.* Pourquoi, d'ailleurs, évoque-t-on le bruit, et non pas les bruits, qui sont en effet multiples, selon les fréquences ou les tonalités considérées ? Comme il n'y a pas qu'une seule odeur, ou une vibration (on parle d'odeurs et de vibrations), il n'y a pas qu'un seul bruit. C'est une illustration de la sous-estimation de cette nuisance.

l'intérêt des autorités. L'évolution des critères retenus, et de leurs occurrences respectives, durant toute cette période, est illustrée par le tableau suivant.

Tableau 8 : Evolution des motifs retenus pour le classement durant la période 1810-1916

Dispositions réglementaires	Odeurs	Autres rejets atmos-phériques	Incendie/ explosion	Bruit Vibrations	Eau	Autres
Décret du 15 oct. 1810	44 %	22 %	15 %	4 %	4 %	11 %
Ordonnance du 14 janv. 1815	41 %	22 %	15 %	5 %	5 %	12 %
Décret du 31 déc. 1866	39 %	28 %	21 %	4 %	6 %	2 %
Décret du 3 mai 1886	38 %	31 %	20 %	5 %	5 %	1 %
Etat de la nomenclature à fin 1898[452]	**35 %**	23 %	**26 %**	4 %	4 %	8 %
Etat de la nomenclature au 21 nov. 1916[453]	35 %	28 %	**25 %**	4 %	6 %	2 %

On constate que, si les émanations atmosphériques ont progressé depuis 1810 dans les motifs de classement, c'est avant tout la prise en compte des dangers (incendie et explosion) qui s'est accrue au cours du temps pour passer de 15 % au début du XIXe, à 20 % vers la moitié du siècle, pour finalement s'établir à 25 % à la fin du siècle. L'item odeurs a régulièrement décru, sans interruption, et ce dès 1810 ; les odeurs restent cependant encore prédominantes parmi les motifs de classement au début du XXe siècle. La loi de

[452] Selon B. THIBAULT, *op. cit.,* p 95.

[453] Selon la publication, en 1915, de la préfecture de police du département de la Seine (*« Législation et nomenclature des établissements dangereux, insalubres ou incommodes »*, Melun, imprimerie administrative, 1915), à laquelle ont été intégrées les modifications apportées par les décrets des 9 février et 21 novembre 1916.

1917 mettra fin, de façon définitive, au primat des odeurs. Cela rend bien compte de l'évolution des connaissances et des technologies : les activités industrielles furent de moins en moins malodorantes mais de plus en plus risquées. Par ailleurs, la crainte des miasmes associés aux mauvaises odeurs a progressivement reculé, notamment grâce aux travaux de Pasteur et de ses élèves[454].

Les nuisances sonores et l'altération des eaux n'ont, étonnamment, pas progressé depuis l'ordonnance de 1810 : tout au long du siècle elles restent à un niveau bas, de quelque 4 à 5 % chacune.

La nomenclature de 1916, qui est issue de modifications et d'enrichissements opérés par près de 60 textes depuis l'origine, possède déjà tous les critères fondamentaux justifiant de seuils de classement que l'on retrouve encore de nos jours. La répartition en classes repose ainsi sur des volumes de gaz présent (comme pour l'acétylène), sur des volumes de liquides inflammables (comme pour l'alcool), sur des quantités ou des poids de produits dangereux (comme pour les allumettes ou le celluloïd). Elle prend aussi en compte la nature des procédés, notamment si les vapeurs nuisibles sont condensées ou non (comme pour la fabrication de l'aluminium) ou si les fours sont fumivores ou non, mais également si l'activité est permanente ou non, comme pour les fours à plâtre. Elle classe enfin des activités en elles-mêmes, de par leur nature, sans recours à un seuil.

Il s'agit là d'une nomenclature technique, déjà bien aboutie, qui s'est enrichie des connaissances et des nouvelles technologies tout en restant soumise au gré des intérêts politiques et économiques. Si l'on est ainsi passé des odeurs, à des établissements malodorants puis à des établissements dangereux, si la nomenclature s'est progressivement étoffée, structurée et couvre l'ensemble des activités concernées, à l'exception notable de certaines (comme les machines à vapeur), en 1916 le classement des établissements visés reste encore essentiellement le fruit d'un arbitrage, d'un équilibre entre les intérêts de possédants : les possédants industriels d'une part, les possédants de la terre et de la pierre d'autre part.

Certes, la jurisprudence a peu à peu élargi le cercle restreint des tiers, notamment aux locataires, mais la législation reste avant tout établie et appliquée par et pour la bourgeoisie d'affaires. La population dans son ensemble, à commencer par la population ouvrière, en est encore écartée.

La loi de 1917, malgré ses imperfections et exclusions, va réformer radicalement la législation de 1810 dans son champ d'application comme en matière d'intérêts protégés, mais aussi, et encore plus fondamentalement, en ce qui concerne la surveillance et les sanctions encourues. Le bouleversement opéré concernera naturellement aussi la nomenclature, mais de façon très progressive et moins fondamentale.

---

[454] SALOMON-BAYET, *« Pasteur et la révolution pastorienne »*, Paris, Payot, 1986.

Section III. La nomenclature dans son contexte de 1810 à 1919

La révolution industrielle, qui a marqué la fin du XVIIIe et tout le XIXe siècle, a représenté une profonde transformation de la société : « *La plus profonde mutation qui ait jamais affecté les hommes depuis le néolithique »*[455]. D'autant plus qu'elle est intervenue sur une échelle de temps très rapide. Comme le relèvent Baucomont et Gousset, la fin de l'Ancien Régime a marqué la naissance de grandes entreprises industrielles, comme la compagnie des mines d'Anzin, fondée en 1756 et employant 3 000 ouvriers, ou l'entreprise métallurgique du Creusot, créée par les Wendel en 1782[456].

Les critères qui ont présidé à inscrire telle ou telle activité dans la nomenclature, le choix de l'intitulé de la rubrique, dont l'importance est essentielle pour y assujettir ou non une activité, ainsi que la fixation des seuils de classement trouvent sinon leur explication, du moins leur origine, dans la conjugaison de facteurs très divers. Des institutions scientifiques et/ou consultatives ont joué un rôle déterminant dès l'origine, comme l'Institut ou le Comité consultatif des arts et manufactures. Les intérêts des industriels y étaient largement représentés et défendus, mais petit à petit leur influence s'atténua au profit des conseils de salubrité et des hygiénistes, plus protecteurs des droits des tiers. Mais il faut aussi compter avec les institutions juridictionnelles, les conseils de préfecture et le Conseil d'Etat qui ont accompagné progressivement cette évolution dans un sens plus favorable à l'intérêt général.

Indépendamment des protagonistes en jeu et de leur aire d'influence, la nomenclature doit aussi beaucoup à l'évolution des sciences et des connaissances, au progrès technique mais aussi environnemental (certes plus limité) des nouveaux procédés industriels. La perception qu'avaient les contemporains, y compris les scientifiques, des progrès technologiques réalisés sur le plan notamment de la prévention ou de la réduction des nuisances n'est pas, non plus, à négliger tant elle a, parfois, surestimé la réalité des bienfaits supputés. Ces progrès restent souvent la source la plus significative de l'évolution de la nomenclature, notamment par l'introduction des nouvelles activités et parfois du déclassement de certaines d'entre elles. Il ne faut pas, enfin, omettre le contexte politique et social de chacune des périodes considérées, qui a joué parfois un rôle prépondérant. Pour chacune des périodes retenues, il est proposé d'examiner les facteurs les plus déterminants qui ont pu présider aux origines de la nomenclature et à son évolution.

Il sera d'abord examiné le contexte qui a sous-tendu ces évolutions : il explique combien la nomenclature a été et demeure un **marqueur sociétal majeur**, dont les modifications successives rendent bien compte de la vie sociétale, de son fonctionnement et de ses propres transformations. Il s'agit essentiellement, d'une part du contexte politique et économique (&1), d'autre part du contexte social et culturel (&2). Eric Naim-Gesbert

[455] J.P. RIOUX, *« La révolution industrielle 1780-1880 »,* éd. du Seuil, Points Histoire, 1989, p. 7.
[456] M. BAUCOMONT et P. GOUSSET, *« Traité de droit des installations classées »,* Lavoisier, 1994, p. 18.

considère que la nomenclature est le *« miroir et la mémoire juridique de la réalité du développement industriel du XIXe siècle »*[457]. C'est bien le cas, mais pas uniquement. C'est aussi le miroir, la mémoire et le marqueur du fonctionnement et de l'évolution de la société. A cet égard, l'évolution des sciences, mais aussi l'avènement de sinistres majeurs ont également influé sur l'évolution de la nomenclature (&3). Le rôle des acteurs sociaux et administratifs a parfois été décisif (&4), davantage que celui des juridictions administratives ou des autorités publiques (&5).

&1. Le contexte politique et économique

La fin du XVIIIe et le XIXe a connu des bouleversements politiques et économiques sans précédents, qui ont marqué profondément notre histoire contemporaine. Cette période a ainsi été traversée par quatre révolutions (1789, 1830, 1848, 1870-71), trois républiques (1792-95, 1848-51, 1870-1940) et deux empires, auxquels il faut rajouter de nombreuses émeutes et insurrections, ainsi que des épidémies meurtrières (choléra, typhoïde et peste principalement).

La situation politique et économique qui a prévalu au cours de toute cette période a cependant permis l'essor des sciences, des institutions et des acteurs qui ont concouru peu ou prou à la nomenclature des établissements classés. Mais c'est toute une intrication de facteurs et d'acteurs qui fut en jeu et qui a forgé la dynamique de la nomenclature. Cette dernière est bien le fruit de tout ce contexte et de ces jeux d'acteurs.

Le long XIXe siècle, que certains auteurs font aller jusqu'à la Grande Guerre, aura ainsi été un siècle en ébullition de toutes natures, et notamment d'ordre social, politique et technologique, qui a parachevé la Révolution entreprise à la fin du siècle précédent, et où le conservatisme et les certitudes des uns se sont affrontés, parfois violemment, aux revendications et aux idéaux des autres. C'est aussi un siècle charnière, qui a joué un rôle de pivot avec le monde de la modernité qui en est né. La loi de 1917 représente à cet égard une loi moderne, adaptée à la nouvelle ère qui s'ouvre et qui va trancher fortement avec le décret fondateur de 1810 qui avait marqué le tout début de cette époque.

Il convient donc d'examiner en premier lieu le contexte politico-économique, dans ses fulgurances comme dans ses creux, dans ses hésitations comme dans ses innovations. Dans ce cadre, le Second Empire représente à lui-seul un bouleversement, une intrusion dans l'histoire du droit et, sans doute également, dans l'histoire tout cours. Aussi, a-t-il semblé essentiel de bien le différencier des autres périodes concernées, tant sa durée fut longue (23 ans de règne, soit le régime le plus long de tout le XIXe et le XXe siècle), féconde en maints événements avec, somme toute, une assez grande stabilité intérieure,

[457] E. NAIM-GESBERT*, op. cit*., p. 103.

alors que les guerres furent nombreuses sur le front extérieur. La dernière, la seule qui fut aux frontières de la France puis à l'intérieur du territoire, fut fatale.

Sur toute l'époque concernée, encadrée par les deux textes fondateurs (décret du 15 octobre 1810 et loi du 19 décembre 1917), si le pas de temps entre chacun des changements intervenus dans la nomenclature est d'un an et demi en moyenne, il masque **trois temps forts d'interruption** : à savoir **l'absence de tout texte modificatif entre 1838 et 1848, entre 1853 et 1862, puis entre 1868 et 1872.** Tout un contexte, notamment politique et économique, permet de l'expliquer. A cet égard, la période s'échelonnant entre les deux Empires s'est révélée fort intense et imprégnée d'un esprit de libéralisme économique (A). Le Second Empire a connu une longue période de pause réglementaire (B), tandis la IIIe République a accordé une grande place à la nomenclature, en y apportant des améliorations majeures, qui vont préfigurer la loi du 19 décembre 1917 et son premier décret de nomenclature de décembre 1919 (C).

A. De 1810 au Second Empire : le primat du libéralisme à l'aune de régimes autoritaires

1) La Restauration sous Louis XVIII (1815-1824)

Les années révolutionnaires et celles de l'Empire peuvent être considérées comme une période de transition, durant laquelle la société française a adapté toutes ses structures au capitalisme naissant. Napoléon a pleinement aidé à l'émergence du capitalisme industriel, grâce à l'adoption de mesures favorables à la libre entreprise, dont le décret de 1810 constitue un des piliers, et au pouvoir des affaires et de l'argent. Il a su encourager tant l'initiative personnelle, par la récompense des mérites, par l'innovation industrielle, en créant notamment une administration, un corpus institutionnel et la formation de cadres compétents[458]. L'ère napoléonienne a ainsi fait la démonstration que le développement industriel peut trouver un terreau propice dans les régimes autoritaires centralisés[459]. Si Napoléon a participé à l'ouverture du marché européen par ses conquêtes, il a également laissé une France vidée de ses forces vives par ses multiples guerres meurtrières.

Au début de la (seconde) Restauration, avec le retour de Louis XVIII le 8 juillet 1815 si le peuple, dans sa très grande majorité, aspirait à la paix, à la tranquillité et à la prospérité, sur le plan politique les oppositions étaient vives, voire violentes, entre les royalistes, les

[458] P. BEZBAKH, *« Le petit Larousse de l'histoire de France »,* 2011, p. 340 et 345. C'est l'époque où se fondent les premières grandes entreprises capitalistes, à commencer par le secteur textile, suivi des mines et de la métallurgie, puis de la chimie.

[459] Rappelons à cet égard le trait de Napoléon à Caulaincourt en 1812 : *« C'est moi qui ai créé l'industrie française* ».

ultraroyalistes, et les libéraux. Le projet de Charte constitutionnelle fut ainsi un sujet majeur de discorde.

Alors que Louis XVIII a cherché, sous la pression des « Ultras »[460], à défaire de nombreuses mesures et dispositions mises en œuvre par Napoléon, et à poursuivre sans relâche les républicains et les bonapartistes[461], il a, dans le même temps, renforcé significativement le dispositif et le champ d'application du décret de 1810. Ainsi, d'un côté le Roi transfère solennellement le 21 janvier 1815, à la date anniversaire de la mort de Louis XVI, les restes de Louis XVI et de Marie-Antoinette du cimetière de la Madeleine à la basilique Saint-Denis, de l'autre il promulgue l'ordonnance du 14 janvier 1815 qui consacre le décret impérial de 1810. Les mesures prises en faveur de l'industrie sous la Restauration, dont les textes relatifs à la nomenclature en sont un témoignage fort, sont ainsi restées dans la continuité de celles prises sous l'Empire.

L'ordonnance de 1815 fut même suivie de sept autres ordonnances portant sur les établissements classés, au cours de son règne. C'est dire combien cette législation a été, dès l'origine, le parangon de la continuité de l'Etat et un marqueur des évolutions de notre société. La promulgation de l'ordonnance du 29 juillet 1818 relative aux fours à plâtre et à chaux, qui rétrograde ces activités fort nuisantes de la première à la deuxième classe, au motif qu'il convient d'*«accorder, pour la formation et le déplacement de celles desdites fabriques dont l'exploitation présente le moins d'inconvénient, les facilités que nous a paru réclamer l'intérêt de l'industrie»,* rend parfaitement compte du nouveau contexte politique et libéral qui régnait de 1816 à 1819.

Après la dissolution de la Chambre introuvable en septembre 1816 et l'élection de nombreux libéraux en 1817 et 1818 (La Fayette, Casimir Perier, etc.), puis la promulgation de plusieurs lois libérales et l'instauration d'un Gouvernement modéré, le contexte était davantage au libéralisme économique qu'à une politique de répression. Ce fait se révélera d'ailleurs une constante. Cela se retrouve également dans le monde de l'art, dont l'essor est intimement lié à l'essor du commerce, de l'industrie, de la bourgeoisie. Si aux Pays-Bas, l'âge d'or eut lieu au XVIIe siècle, avec l'essor de riches commerçants, l'explosion artistique se fit en France essentiellement au XIXe, parallèlement à la bourgeoisie montante. Il n'est ainsi pas anodin que le musée du Luxembourg (ancêtre du Musée du Louvre) fût inauguré le 24 avril 1818 par Louis XVIII, qui avait choisi la date anniversaire de son retour en France pour les solennités et festivités artistiques.

La politique d'éloignement, du cœur des villes, des activités nuisantes se poursuit au cours de la même période à Paris, mais aussi en province. Le Crêt de Roch, petite colline au sein de la ville de Saint-Etienne, qui jouxte son hyper-centre actuel, résume parfaitement les bouleversements qu'ont connu nombre de villes industrieuses au cours

---

[460] Qui triomphent aux élections d'août 1815 avec 350 députés sur 398, d'où la qualification de *« Chambre introuvable ».*

[461] La loi de "sûreté générale", votée le 31 octobre 1815 supprime la liberté individuelle et permet d'emprisonner tout suspect sans jugement ; la création de « cours prévôtales » a ainsi permis l'arrestation de quelque 70 000 personnes.

du long XIXe siècle : avant la Révolution, le Crêt de Roch comptait quelques hameaux encore agrestes qui connurent l'urbanisation dès le tout début du XIXe siècle. Dans le même temps, à partir de 1819, comme le note Jean-Michel Roux, *« la colline accueillit des équipements publics insalubres, rejetés hors la ville (cimetière et abattoirs) et des activités industrieuses (passementeries, mines, artisanats du fer, etc.)»*[462]. La coexistence urbanisation/industrialisation ne pouvait perdurer en l'état. A l'instar des autres villes, petit à petit les industries et les manufactures furent repoussées hors des limites urbaines.

La fin de règne se signala par l'institution, par ordonnance du 7 août 1822, du Conseil supérieur de santé, placé auprès du ministre de l'Intérieur, à la suite de la recrudescence d'épidémies, notamment de choléra, qui toucha fortement une partie du pays. Conseil qui fut ainsi l'ancêtre du Comité consultatif d'hygiène publique de France (voir *infra).*

2) La Restauration sous Charles X (1824-1830)

L'avènement de Charles X, à la mort de son frère Louis XVIII le 16 septembre 1824, se signale par une politique très conservatrice et autoritaire[463]. Il en résulte une grande instabilité politique, scandée par des dissolutions de la Chambre, des démissions de chefs de Gouvernement, des ordonnances réformées jusqu'aux ordonnances du 25 juillet 1830. Ces dernières, des plus liberticides (dissolution de l'Assemblée, suppression de la liberté de la presse, révision de la loi électorale en faveur des grands propriétaires) conduisent à l'insurrection parisienne des « Trois Glorieuses », les 27, 28 et 29 juillet 1830. Et, dans la foulée, l'abdication de Charles X, puis, le 3 août, l'élection, par l'Assemblée, de Louis-Philippe.

Ce fut une période certes courte, mais marquée par une stagnation de la vie industrielle et de graves difficultés économiques et sociales (qui contribuèrent à la chute du Régime) : augmentation du chômage et du prix du pain, baisse des salaires, crise des métiers traditionnels face à la grande industrie et aux importations, etc. Paris connut ainsi à nouveau ses journées de barricades, comme en novembre 1827, suivies des émeutes sanglantes de février 1831.

Si en 1780 la France était la première nation au monde, sur les plans industriel, économique et démographique, à peine cinquante années plus tard, en 1830, non seulement elle a été dépassée par l'Angleterre, mais la Prusse et même la Belgique étaient devenues de vraies rivales en matière industrielle.

Les ordonnances du 14 janvier 1815 et du 9 février 1825 sur les établissements classés coïncident toutes deux à des débuts de règne et à des périodes de fort autoritarisme :

---

[462] JM. ROUX in *« Le Crêt de Roch, une colline dans la ville »,* AC. MARIN, JM. ROUX, C. SANQUER, Trames Urbaines Edition, Saint-Etienne, 1999, p. 10.

[463] Charles X comptait déjà parmi ceux qui étaient fortement hostiles à toute réforme sous Louis XVI.

toutes conditions qui ont permis aux deux Rois d'imposer ces nouvelles dispositions législatives. Elles s'expliquent également par le souci de défendre les biens et les intérêts des grands propriétaires[464]. Ainsi, en dix ans à peine, les deux ordonnances ont augmenté de plus de 250 % les activités nomenclaturées, tout en renforçant la prise en compte des dangers propres à leur exploitation.

Cette évolution aussi fondamentale ne se retrouvera qu'en 1866 sous Napoléon III, puis lors de la loi de décembre 1917, enfin sous l'empire de la loi de juillet 1976 avec le régime de l'enregistrement.

3) Le règne de Louis-Philippe (1830-1848)

Le règne de Louis-Philippe a été confronté non seulement à de longues périodes d'oppositions partisanes et politiques, à commencer par les « légitimistes »[465], mais aussi à de multiples émeutes et insurrections de la rue. Ces dernières furent sans doute même les plus nombreuses durant ce règne.

Si les « Trois Glorieuses » des 27, 28 et 29 juillet 1830, la Révolution de février 1848 et les événements de la Commune en 1871 font partie de notre culture, force est de constater que les nombreuses insurrections et émeutes armées qu'a connues la France (et Paris au premier chef) au cours du même siècle, et notamment au cours de la période considérée, restent méconnues. Il en va ainsi des mouvements insurrectionnels des 2 et 3 juin 1820, en novembre 1927, des insurrections des 5 et 6 janvier 1832, des 5-6 juin 1832, mais aussi d'avril 1834, enfin des émeutes du 12 mai 1839, etc[466].

Paris ne fut pas la seule ville à être touchée par les émeutes populaires. Rappelons à cet égard la révolte des Canuts à Lyon du 21 novembre au 3 décembre 1831, que certains auteurs considèrent comme la première insurrection ouvrière de notre histoire. Outre la « chouannerie » de novembre 1832, ce furent également des troubles, parfois armées, en province en 1846, etc. Les grands mouvements insurrectionnels, surtout dans la première moitié du XXe siècle, s'expliquaient par un accroissement massif de la paupérisation et par la dureté des conditions de vie du peuple[467]. L'année 1832 avait même été marquée par d'importantes épidémies de choléra[468]. Louis-Napoléon-Bonaparte se fait remarquer

---

[464] Rappelons que, dans cet esprit, une des ordonnances du 25 juillet 1830 visait ainsi à réviser la loi électorale au profit des grands propriétaires.

[465] Qui conduira notamment la Duchesse de Berry, veuve du Duc de Berry, deuxième fils de Charles X, à un soulèvement armé, en novembre 1832, que d'aucuns ont dénommé la « chouannerie aristocratique ».

[466] JC. CARON (dir.), *« Paris, l'insurrection capitale »,* Champ Vallon, 2015.

[467] En 1840 la durée journalière de travail s'élevait à 15 heures, y compris celle des enfants, sans pause le dimanche.

[468] La mort par le choléra du célèbre Général Lamarque a d'ailleurs été à l'origine de l'insurrection du 5 juin 1832.

à cette occasion en publiant, en 1844, un bref ouvrage qui eut un grand retentissement : *« L'extinction du paupérisme »*[469].

Il convient également d'ajouter les complots et, même, les tentatives d'assassinat contre le Roi le 28 juillet 1835, les 16 avril et 29 juillet 1846, qui ont eu pour conséquence un durcissement accru du régime. Face à ces graves troubles, à l'instabilité politique et sociale du pays, la longue pause réglementaire en matière d'établissements classés, rare dans toute l'histoire de la nomenclature, s'explique fort bien. D'autant plus que la période 1840 à 1846 a correspondu à un grand essor économique qui, en favorisant la bourgeoisie et les propriétaires, a été propre à ne pas générer de revendications autres que l'enrichissement. Certes, la paupérisation des petites gens et, parmi elles, de la classe ouvrière s'est accrue mais le temps n'était pas encore venu et le contexte ne se prêtait alors nullement aux revendications de celles-ci en faveur d'un cadre de vie.

De ce fait, si onze modifications – au demeurant mineures- sont intervenues entre 1830 et 1838, plus aucune modification de nomenclature n'a en effet eu lieu en huit ans, entre le 27 mai 1838 et le 27 janvier 1846.

Toutefois, dans le même temps la bourgeoise d'affaires accroissait ses richesses, grâce à la politique de libéralisme économique poursuivie par Louis-Philippe, très proche de la haute bourgeoisie. Ainsi, c'est lors de la première moitié du siècle que naquirent les galeries marchandes, imaginées par le duc Ferdinand d'Orléans, fils aîné de Louis-Philippe. Conçues comme des raccourcis entre les rues existantes, et bordés d'échoppes, ces passages avaient pour vocation de protéger les passants, et leurs élégantes, de moult désagréments et de les attirer en un lieu de consommation préservé des boues et des immondices des rues, qui n'étaient pas équipées de trottoirs. Les mauvaises odeurs étaient aussi plus facilement atténuées dans ces couloirs urbains. Pas moins de 150 galeries marchandes virent ainsi le jour à Paris durant cette période, principalement près des Grands Boulevards, dans les secteurs drainant la clientèle aisée.

La Restauration puis, surtout, la Monarchie de Juillet, ont concouru à une autre révolution de la société, moins violente en apparence que la Révolution précédente, mais tout aussi radicale : celle de passer d'une hiérarchie de rang à une hiérarchie de classe, d'une économie agricole en perte irrémédiable d'importance à une économie industrieuse et commerçante de plus en plus prospère où l'argent devient le maître-mot. C'est à cette époque que *« se constitue l'alliance privilégiée de la grande bourgeoisie et de l'Etat avec les premières formes du capital financier d'origine bancaire »*[470].

La *Comédie humaine* campe tout le règne de la monarchie de Juillet de Louis-Philippe, lequel gérait lui-même ses propres biens à la façon des personnages de cette fresque

---

[469] *« L'extinction du paupérisme »*, publié sous le nom de Napoléon-Louis, 1844, éd. Pagnerre, Paris, 63 pages. L'auteur purge alors une peine de « détention perpétuelle sur le sol national » pour avoir tenté de soulever une garnison contre le Gouvernement de Louis-Philippe. Quant à l'éditeur, Pagnerre, il deviendra lors de la Révolution de 1848 le secrétaire général du Gouvernement provisoire.

[470] G. DUBY, *« Histoire de la France de 1852 à nos jours »*, Larousse, 1987, p. 384.

romanesque. Jamais l'argent et l'enrichissement n'ont été si prégnants que lors de cette période de notre histoire, les provinciaux cherchant à amasser, tout comme la bourgeoise parisienne, de confortables fortunes. Jamais un règne et une œuvre n'ont ainsi fait autant corps. Le ministre Guizot l'illustrera fort bien quelque temps plus tard, par la célèbre formule à l'adresse des bourgeois d'affaire *« Enrichissez-vous »,* qu'ils appliqueront comme une injonction du décalogue.

Cependant, cet enrichissement allait générer des aspirations et des revendications en faveur d'un meilleur confort et de cadre de vie, que la législation de 1810 en l'état ne pouvait pas satisfaire. Cela s'inscrivait également dans le souci croissant de sauvegarder des immeubles intéressants sur le plan architectural et historique. La première mesure fut ainsi prise par le même Guizot, alors ministre de l'intérieur, qui proposa en 1830 au roi Louis-Philippe la création d'un poste d'inspecteur général des monuments historiques chargé de veiller à sauvegarder et faire connaître l' *« admirable enchaînement de nos antiquités nationales … de manière à ce qu'aucun monument d'un mérite incontestable ne périsse par cause d'ignorance et de précipitation.»*[471] Une commission des monuments historiques fut même créée dès 1837, avec pour mission essentielle d'assurer la répartition des fonds consacrés par l'Etat à la sauvegarde des monuments jugés les plus dignes d'intérêt. Plusieurs listes de monuments furent ainsi établies en prenant en compte meubles et immeubles[472].

C'était aussi l'époque du triomphe de la gastronomie et des plaisirs de la table, avec notamment l'apparition de la salle à manger dans les demeures bourgeoises[473]. Les restaurants luxueux, de quelque deux cents à Paris à la Révolution, sont plus de trois mille sous la Restauration. *« La physiologie du goût »* de Brillat-Savarin paraît en 1825, *« L'art de la cuisine française au XIXe siècle »*, en cinq volumes, de Marie-Antoine Carême, en 1833-34 ; de même, *« l'Almanach des gourmets »,* régulièrement actualisé, est publié à la même époque. Tous les sens sont sollicités et font l'objet de toutes les attentions des classes montantes, au premier rang desquelles la petite bourgeoisie.

4) La IIe République (1848-1851) : l'échec

---

[471] Ce poste fut d'abord confié à Ludovic Vitet, jeune archéologue, puis, dès 1834, à Prosper Mérimée, jusqu'en 1853, date à laquelle il entra au Sénat. Viollet-Le-Duc prit ensuite sa place. V. notamment F. BERCE, *« Des monuments historiques au Patrimoine »,* Flammarion, 2000.

[472] En 1840, 1846, 1862 et 1875, avant que ne fût promulguée la première loi, en date du 30 mars 1887 *« sur la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique »* (modifiée par la loi du 19 juillet 1909 *« sur la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique* », puis par la loi du 16 février 1912 *« sur la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique »)*. Enfin, par celle du 31 décembre 1913 sur la protection des monuments historiques.

[473] L'intrigant Eugène de Rastignac découvre avec ravissement dans *le Père Goriot « une salle à manger (…) où resplendissait ce luxe de table qui sous la Restauration fut poussé, comme chacun le sait, au plus haut degré »* : in G. SAINT BRIS, *« Balzac une vie de roman »*, Télémaque, 2011, p. 213. De même, en 1789 il était estimé quelque 100 restaurants à Paris, il y en eut plus de 3 000 trente ans plus tard.

Le Gouvernement provisoire, né de la Révolution, proclame dès le 24 février 1848 la IIe République. Il abolit l'esclavage, que Napoléon 1er avait rétabli, allant ainsi à l'encontre du libéralisme industriel qui avait toujours œuvré activement pour son maintien, et institue la liberté de la presse et de réunion. Dès le 26 février, furent créés les « Ateliers nationaux » pour pourvoir de l'emploi aux plus nécessiteux. Ils furent cependant dissous le 23 mai, à la suite des manifestations ouvrières du même mois.

Après la terrible épidémie de 1832, les années 1848 puis 1849 connurent à nouveau une épidémie de choléra[474]. Le Conseil supérieur de santé, créé par l'ordonnance du 7 août 1822, devait s'accompagner de la mise en place de conseils d'hygiène : ils ne virent le jour en fait qu'en 1848, à la suite de la nouvelle épidémie. Le Conseil supérieur de santé fut également remplacé par le Comité consultatif d'hygiène publique de France, par décret en date du 10 août 1848.

Si les débuts furent ceux d'une République « sociale », voire « libertaire », les forces conservatrices et/ou libérales reprirent vite le pouvoir. Face aux difficultés économiques et sociales croissantes, à la dureté des conditions d'existence d'autant plus vivement ressenties qu'elles se doublent de la dureté des conditions de travail, une nouvelle insurrection ouvrière se déclenche à Paris en juin 1848[475]. Pour finir par être écrasée dans le sang, et avec elle le rêve de la fameuse République « sociale ». Elevée comme un droit par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1793, en cas de violation des droits des peuples, l'insurrection a ainsi rythmé la vie de la capitale au cours de tout le XIXe siècle[476]. Le suffrage universel (pour les seuls citoyens mâles et dans certaines conditions), consacré en 1848, n'a pas pour autant permis de rompre avec cette forme violente de revendications sociales et politiques[477].

Une nouvelle Constitution est votée en novembre 1848, suivie le 10 décembre de l'élection de Louis-Napoléon Bonaparte, en tant que« prince-président » de la IIe République. A l'Assemblée nationale, c'est le triomphe du parti de l'Ordre en mai 1849.

---

[474] Il y eut six grandes vagues d'épidémie de choléra en France au cours du XIXe siècle ; les plus meurtrières furent celles de 1832, 1849, et de 1852-1855 qui ont fait chacune entre 100 000 à 150 000 morts. Ce fut souvent après une révolution ou après un coup d'Etat, qui eut pour effet de fragiliser davantage les conditions de vie, déjà très précaires, des habitants. S'il fut moins meurtrier à la fin du siècle, le choléra affecta encore gravement Paris et sa banlieue, précisément en 1884 et 1892.

[475] Ce qui fut également une constante pour nombre de Révolutions de 1848, qui s'étaient répandu en Europe comme en Allemagne, dans le royaume de Piémont-Sardaigne, en Toscane, à Venise, à Rome, à Naples, etc. Le parallèle avec le « printemps arabe » est d'ailleurs saisissant.

[476] Les insurrections populaires ne datent évidemment pas de ce seul siècle. Des philosophes du XVIIe en faisaient déjà un de leurs objets de réflexion, comme Thomas Hobbes (dans *Le Léviathan,* 1651) ou bien John Locke (dan son *traité du gouvernement civil,* 1690), à l'occasion de la guerre civile qui ensanglantèrent alors l'Angleterre. Jean-Claude Caron établit cependant bien la distinction en France, et notamment à Paris, entre les insurrections ou émeutes populaires provoquées par les crises frumentaires et les famines associées jusqu'au XIXe siècle, et les insurrections de nature essentiellement sociale ou politique qui vont signer davantage ce siècle : JC. CARON, *« Les feux de la discorde. Conflit et incendie dans la France du XIXe siècle »,* Hachette Littérature, 2006 ; JC. CARON (dir.), *« Paris, l'insurrection capitale »,* Champ Vallon, 2015.

[477] Le scrutin universel (masculin) fut en fait institué la première fois par la Convention.

Dès ce moment, la République devient en fait l'antichambre du nouvel Empire qui sera consacré quatre ans plus tard. Le contexte ne se prêtait donc nullement à de quelconques modifications de la nomenclature. En fait, comme nous allons le voir, il n'y eut aucune modification significative avant les années 1860, soit, à nouveau, une quasi-pause réglementaire d'une dizaine d'années.

B. Le Second Empire (1852-1870) : la longue pause avant l'explosion réglementaire

Le coup d'Etat Louis-Napoléon Bonaparte du 2 décembre de 1851[478] est aussitôt suivi du plébiscite du 21 décembre, puis de la nouvelle Constitution du 14 janvier 1852[479]. Le rétablissement de l'Empire intervient par un sénatus-consulte du 7 novembre 1852, qui est suivi d'un nouveau plébiscite les 21 et 22 novembre, puis d'un nouveau sénatus-consulte le 25 décembre qui accroît considérablement ses pouvoirs : présidence du Sénat, prise de décret pour tous travaux d'utilité publique, etc.

Les premières années de l'Empire furent une anesthésie de la vie politique intérieure, marquée par un pouvoir autoritaire sans réelle opposition. Le régime, issu du coup d'Etat du 2 décembre 1851, prit ainsi un tournant dictatorial : ce fut la période de *L'empire autoritaire.* De par la nouvelle Constitution, les parlementaires étaient ainsi subordonnés au chef de l'Etat, auquel ils devaient prêter serment (tout comme les ministres et les fonctionnaires). Ce ne fut qu'à partir de 1860, et surtout à partir de 1867, que des circonstances tant intérieures qu'extérieures (échec notamment de l'expédition au Mexique) conduisirent Napoléon III à assouplir progressivement bon nombre de restrictions et d'interdictions : en 1864 en faveur du droit de grève[480], et en restaurant, par la loi du 11 mai 1868, une certaine liberté de la presse, qui se traduisit par l'éclosion de nombreux journaux républicains d'opposition[481].

Dans la même veine, c'est en 1864 qu'est pris un décret libéralisant la procédure du recours pour excès de pouvoir, en instaurant notamment la dispense du ministère d'avocat. Il s'agissait avant tout que le mécontentement ne s'exprimât pas dans la rue

---

[478] Avec son cortège de barricades et de nouvelles émeutes populaires, fortement réprimées. C'est la *terreur blanche :* dictature qui dura quatre mois et sera suivie d'un régime autoritaire.

[479] Les parlementaires de l'Assemblée nationale prennent alors le nom de députés (et non plus de représentants). Contrairement aux sénateurs et aux conseillers d'Etat, ils ne percevront toujours pas d'indemnité. Le sénatus-consulte du 7 novembre 1852 pourvoira à ce manque (mais l'indemnité restera encore inférieure à celle des sénateurs).

[480] Par la loi autorisant les coalitions de mai 1864. Signe des temps : la même année est fondée à Londres l'Association internationale des travailleurs.

[481] La loi permit à *« tout Français majeur et jouissant de ses droits civils et politiques »* d'éditer un journal *« sans autorisation préalable »,* in C. BELLANGER et al., *« Histoire générale de la presse française »*, PUF, 1969, II, p. 346.

mais dans le prétoire[482]. Sur le plan économique, ce fut au contraire l'ère des bouleversements urbanistiques et des grands travaux : tous chantiers et projets qui échappaient (et échappent encore) à la législation relative aux établissements classés.

Depuis de nombreuses années, Louis-Napoléon caressait en effet le rêve d'un Paris grandiose, prestigieux et moderne, que le baron Haussmann va modeler par la suite sous son Régime : *« Je veux être un nouvel Auguste parce qu'Auguste (…) a fait de Rome une ville de marbre »*[483]. Les grands travaux haussmanniens à partir de 1853 ont eu notamment pour objet de favoriser la conquête du centre par la bourgeoisie capitaliste, de même que son développement concentrique, en repoussant de plus en plus loin en périphérie, tant la vie populaire et ouvrière que les activités industrielles. L'âme de Paris en a été profondément modifiée. C'est le triomphe de l'ordre : architectural, social mais aussi, il ne faut pas l'oublier, l'amélioration sensible de l'hygiène publique.

Les bouleversements ont été profonds, y compris dans les esprits. Ainsi, le 18 novembre 1860 Jules Goncourt notait qu'il était « *étranger à ce qui vient, à ce qui est, comme à ces boulevards nouveaux, qui ne sentent plus le monde de Balzac, qui sentent Londres, quelque Babylone de l'avenir »*[484]. Proudhon ne fut pas en reste trois ans plus tard : *« La ville neuve, monotone et fatigante de M. Haussmann, avec ses boulevards rectilignes, avec ses hôtels gigantesques, avec ses quais magnifiques, mais déserts, avec son fleuve attristé mais qui ne porte plus que des pierres et du sable ; avec ses gares de chemin de fer qui, remplaçant les portes de l'antique cité, ont détruit sa raison d'être ; avec ses squares, ses théâtres neufs, ses casernes neuves, son macadam (…) »*[485].

Toutefois, des auteurs contemporains comme Françoise Choay et Vincent Sainte Marie Gauthier ont voulu réhabiliter l'œuvre du préfet Haussmann, sur ses objectifs comme sur le plan architectural et celui de l'hygiène publique : *« Tout aussi remarquable était le réseau d'égouts, unique depuis celui de l'Empire romain, mais d'une tout autre échelle et assorti d'un double réseau complémentaire d'adduction d'eau potable et d'eau industrielle. En effet, jusqu'à l'intervention de Haussmann, les Parisiens buvaient l'eau de la Seine (…). Désormais leur parvenait une eau canalisée et non polluée »*[486]. Ces utilités ont été ainsi, selon les auteurs, distribuées, sans distinction de classe, à tous les habitants de la capitale.

La bourgeoisie industrieuse de l'Ancien Régime se montrait plutôt prévoyante et économe, trouvant sa récompense dans sa réussite et celle de ses enfants, et sa fierté à montrer l' « exemple » ; la nouvelle bourgeoisie d'affaire et financière, qui prit un essor sans fin, sans frein, sous le Second Empire visait davantage le tout, tout de suite,

---

[482] Le parallèle est saisissant de nos jours, avec d'un côté l'inclination croissante des autorités à limiter le droit au recours et l'intérêt à agir et, de l'autre, l'explosion d'initiatives citoyennes comme les ZAD (zones à défendre).

[483] J. CARS, *« Haussmann »*, éd. Perrin, 1978, p. 204.

[484] J. GONCOURT, *« Journal »*, I, p. 835.

[485] In F. BROWN, *« Zola, une vie »*, Belfond, 1996, p. 52-53.

[486] F. CHOAY et V. SAINTE MARIE GAUTHIER, *« Haussmann, conservateur de Paris »*, Actes Sud, 2013, p. 9.

ostensiblement et sans souci des autres. Les spéculations foncières, immobilières et boursières, qui étaient devenues une véritable fièvre, se nourrissaient du déplacement des sites industriels vers les périphéries, aidées en cela par la transformation urbaine et architecturale des grandes villes, à commencer par Paris. Comme le résume fort bien Frederick Brown, sous Napoléon III : *« Il est indéniable que la révolution industrielle ne nourrissait pas seulement les industriels, mais des spéculateurs qui nageaient en grands bancs vers le leurre du profit immédiat »*[487].

La ville de Paris ne cesse de s'étendre, de façon centrifuge, pour englober par exemple, en 1859, des villages compris entre les barrières de l'octroi et les Fortifications, dont Montmartre. Par ailleurs, on notait une arrivée massive et croissante centripète des provinciaux qui arrivaient sur Paris pour y chercher fortune, ou, plus simplement, pour y espérer un emploi, et qui venaient s'entasser dans des logements au-delà des barrières de la ville. Nombre d'activités industrielles ou manufacturières se sont ainsi trouvées prises en étau par ce mouvement double, centripète et centrifuge, qui ne pouvait dès lors que conduire à une confrontation de plus en plus forte entre une population, de mieux en mieux instruite, aspirant à une autre condition de vie, et des nuisances qui lui étaient devenues de moins en moins supportables.

L'industrie connut un grand essor, avec notamment le développement considérable des secteurs du textile, de la chimie, de la sidérurgie et de la métallurgie, l'extension tout aussi importante du réseau ferroviaire, ainsi que des routes. L'Exposition universelle de 1867 interrompit toute vie politique et sociale durant les sept mois qu'elle dura. Le palais de l'Industrie fut le clou de l'événement avec ses kilomètres de galeries disposées de façon concentrique à la gloire de l'intelligence humaine, du progrès technologique, de la victoire de l'homme sur la nature. Des machines de tous types étaient exhibées, des machines à tisser aux machines à vapeur, des ascenseurs hydrauliques aux locomotives et aux machines à extraire le charbon. Cette euphorie fut cependant de courte durée : le règne de Napoléon III, dut, aussitôt après, faire face à la banqueroute du Crédit Mobilier, puis du Baron Haussmann avec son montage financier illicite.

Certains auteurs, comme P. Lévèque, considèrent que le Second Empire marqua le début de l'artificialisation massive des écosystèmes, induite notamment par le fort développement des transports, de la mécanisation, et l'essor des grands travaux, notamment de génie rural[488].

---

[487] F. BROWN, *« Zola, une vie »*, Belfond, 1996, p. 74. Aristide Rougon, dit Saccard, est le type de spéculateur merveilleusement campé par le personnage principal de *La Curée* publiée en 1871, qui va s'enrichir rapidement en spéculant sur les futurs terrains à bâtir, à l'époque des grands travaux réalisés à Paris par le baron Haussmann.

[488] P. LEVEQUE, *« Posons les bonnes questions »,* Revue d'humanité et biodiversité, n° 1, 2014, p. 52-69.

La nomenclature des établissements classés rend compte de l'évolution de ce contexte politique et social de cette période, avec le décret du 31 décembre 1866 concernant *« les établissements réputés insalubres, dangereux ou incommodes ».*[489]

Le décret de 1866 s'est inscrit dans un contexte politique très particulier, qui explique en bonne part la régression partielle de ce texte. Le groupe de députés le plus nombreux, issu des élections législatives de 1857, fut celui des propriétaires et des agriculteurs (23 %), peu enclins à voir la nomenclature modifiée dans le sens des intérêts des industriels. La donne changea lors des élections de 1863, qui se traduisirent par une très forte représentation des hommes d'affaires (plus de 25 %) et des hauts fonctionnaires (près de 20 %)[490]. Si, la nomenclature ne fut pas modifiée de 1853 à 1862, compte tenu notamment des troubles intérieurs et des difficultés extérieures, les modifications de la nomenclature reprirent sous la poussée des industriels dès 1862, avec, comme point d'orgue, le décret du 31 décembre 1866. De même, en 1867, Walewski, ministre des affaires étrangères, un proche de la famille impériale, est contraint de démissionner à la demande des parlementaires les plus autoritaires, dont maints industriels, et fut remplacé par l'industriel Schneider.

Le décret de 1866 intervint à une époque où Napoléon III, qui a perdu l'appui des conservateurs, veut se rallier l'aile libérale. Il avait déjà pris de nombreuses initiatives en faveur du libre-échange et du libéralisme économique, dont le traité commercial de libre-échange avec l'Angleterre en 1860. Il se devait de donner d'autres gages en ce sens, notamment en assouplissant certaines réglementations qui étaient considérées comme autant d'entraves à la liberté d'entreprise et au libre commerce, telles les autorisations sur les machines à vapeur, la nomenclature relative aux établissements classés, etc.

Ce mouvement de libéralisme économique monta en puissance et, à partir de 1866, au sein même des partisans de l'Empire une frange importante forma un tiers-parti, qui revendiqua une politique libérale forte et qui se trouva, après les élections de 1869, le parti le plus représenté dans le Corps législatif. La fronde libérale a été conduite notamment par un éminent scientifique et chimiste, en la personne d'Eugène Chevreul. Napoléon III, par ailleurs fortement affaibli par la maladie, ne pouvait que composer avec ce parti et accéda à ses nombreuses exigences. De plus, le « front » extérieur se délite et Bismarck, qui l'emporte sur le plan diplomatique et militaire, représente de plus en plus une menace[491].

---

[489] Rappelons, à cet égard, l'ajout du qualificatif minorant d'établissements « réputés » introduit par ce décret, de même qu'il est procédé à une interversion des termes entre « insalubres » et « dangereux », qui était portant établie depuis 1825. Le caractère libéral du texte s'annonce ainsi dès son intitulé.

[490] Jean El GAMMAL, *« Etre parlementaire de la Révolution à nos jours »,* éd. Armand Colin, 2013, p. 49-50.

[491] Défaite notamment de l'Autriche, face à la Prusse, à Sadowa en 1866, qui fut l'amorce de la réunification de l'Allemagne, chère à Bismarck. Selon l'ambassadeur britannique à Paris, Lord Lyons, Napoléon III apparaissait en 1868 comme *« fort découragé (…). On dit même qu'il est las de tout cela, déçu par le contraste entre l'éclat de son début de règne et l'obscurité actuelle –et serait même enclin, si c'était possible- à se retirer dans sa vie privée »* in JM. THOMSON, *« Louis Napoléon and the Second Empire"*, Oxford, 1954, p. 277.

En 1866, deux ans avant sa mort, le compositeur Rossini résume bien le contexte qui a prévalu durant une bonne partie du XIXe siècle : *« L'idéal et le sentiment d'aujourd'hui sont exclusivement tournés vers la vapeur et les barricades »*[492].

Aucun autre décret de nomenclature ne fut pris à la suite de celui du 31 décembre 1866, soit durant les quatre dernières années du règne de Napoléon III ; signe à la fois d'un essoufflement complet du Régime et de la satisfaction apportée par le décret aux intérêts industriels, devenus dominants. Les dernières années de Louis-Napoléon Bonaparte furent même des années de surproduction industrielle, à laquelle de nombreux industriels répondirent par des licenciements et du chômage massifs, qui se soldèrent par une période d'importante disette pour une partie de la population.

C. La IIIe République jusqu'en 1919 : les améliorations malgré les soubresauts

Le développement du réseau routier, notamment secondaire, et, surtout, l'avènement et l'essor du chemin de fer sont devenus les éléments majeurs des transformations apportées par le XIXe siècle tant industrielles, qu'économiques et sociales. L'invention des locomotives à vapeur permit en effet une extension considérable et rapide du réseau ferré, en Europe comme aux Etats-Unis d'Amérique. Les réseaux ferrés ne cessent de s'accroître fortement depuis les années 1850 en France : de 3000 km, ils passent ainsi à 17 500 km en 1870. Ils s'étendront sur 50 000 km en 1913.[493] L'usage accru de la force motrice de l'eau, puis de l'énergie hydraulique a également fortement impulsé l'industrialisation d'une partie du territoire, comme dans les Alpes.

A titre d'exemple, l'indice général de la production industrielle stéphanoise de 1810 à 1870-80 grimpe de l'indice 100 à 2 000[494]. La vue générale de Saint-Etienne de 1880 illustre les transformations industrielles et urbaines opérées, où l'industrie et ses hautes cheminées occupent les hauteurs de certaines collines. Comme dans de nombreuses villes industrielles, l'espace urbain stéphanois présente alors une différenciation spacio-économique marquée. Comme le relate Jean Merley, alors que l'industrie, souvent nuisante, occupe les faubourgs (principalement le nord-est), « *le centre de la ville s'articule autour de l'Hôtel de Ville, des rues de la Bourse et de la République : c'est le domaine de la Fabrique, des banques, des commerces de luxe, des cafés ou salles de spectacles réputés. Il est habité par des hommes d'affaires, des rentiers, des avocats ou des médecins, mais également par des veloutiers ou des artisans »*[495].

---

[492] In J. et JP. THIELLAY, *"Rossini"*, Actes Sud, 2012, p. 65. L'exposition *« De la vigne aux barricades »*, qui s'est tenue jusqu'au 17 décembre 2013 au Pavillon de l'Ermitage, à Paris, a très bien rendu compte de cette réalité pour la période 1850-1880 dans l'est parisien.

[493] P. BEZBAKH, op. cit., p. 439.

[494] J. MERLEY (dir.), *« Histoire de Saint-Etienne »*, Privat, 1990, p. 146.

[495] J MERLEY (dir.), *Ibid.,* p 207.

Si ces évolutions vont transformer profondément la société française durant la première partie de la IIIe République, elles vont marquer plus modérément la nomenclature tant celle-ci était déjà bien établie, pour l'ensemble de ses caractéristiques, à l'aube de cette nouvelle République. C'est la loi de 1917 qui marquera un nouveau bond.

1) Adolphe Tiers (1871-1873) : le renouveau libéral

Adolphe Thiers, devenu chef du pouvoir exécutif de la IIIe République en février 1871 est confronté au soulèvement populaire de la Commune de Paris, suivi des insurrections de Lyon, de Marseille et de Saint-Etienne. Malgré tout, durant ses deux années de pouvoir il poursuit la réforme de la nomenclature avec deux décrets, dont un est publié quatre jours à peine avant son renversement, qui intervient le 24 mai 1873 par la majorité conservatrice de l'Assemblée. Par sa culture libérale[496], comme par souci de pragmatisme économique, il a plutôt cherché à favoriser les exploitants industriels au détriment des grands propriétaires fonciers, ce qui se retrouve dans les modifications de nomenclature.

2) Mac Mahon (1873-1879) : l'instabilité politique et la « Grande Dépression »

Le Maréchal Mac Mahon, à l'origine de la Semaine sanglante à Paris en mai 1871, est élu en 1873, par l'Assemblée, président de la République, avec un mandat de sept ans ; il proclame l'impérieuse nécessité de restaurer un « ordre moral ». Durant toute sa présidence, la nomenclature a fait l'objet de plusieurs modifications mais de caractère mineur, compte tenu notamment de l'instabilité politique et de la dépression économique qui marquèrent cette période.

Les trois lois constitutionnelles de 1875 ont fondé une République parlementaire, laquelle porta les germes de l'instabilité des différents Gouvernements jusqu'en 1958. En 1876, les républicains gagnent les élections législatives et deviennent majoritaires à l'Assemblée. Après la dissolution de cette dernière par Mac Mahon, le 16 mai 1877, les républicains gagnent à nouveau les élections législatives de septembre 1877 et l'année suivante emportent la majorité au Sénat, puis les élections municipales dans de nombreuses villes et communes. Mac Mahon démissionne alors, à un an de la fin de son mandat, en janvier 1879.

Cette période fut marquée par la « Grande Dépression » de 1873-1874, qui affecta l'économie mondiale jusqu'au milieu des années 1890. Elle commença par une crise monétaire, puis financière, enfin boursière avant d'atteindre tous les secteurs de

[496] Chef de l'opposition libérale dans les années 1860, il se signala à l'Assemblée par ses allocutions en faveur des « *libertés nécessaires* ».

l'économie. Il s'ensuivit une baisse drastique des prix (- 35 % entre 1870 et 1890) qui obérèrent longtemps la croissance et les investissements.

3) Jules Grévy (1880-1887) : les avancées du décret de 1886 malgré un contexte économique difficile

Le 30 janvier 1879 Mac Mahon démissionne et cède la place à Jules Grévy, qui devient président de la République. On peut considérer que la Révolution a duré, en quelque sorte, quatre-vingt-dix ans : de 1789 à la démission de Mac Mahon en 1879. La République est alors durablement établie et tout retour à la Monarchie semble désormais impossible.

Le 25 septembre 1880, Jules Ferry devient pour la première fois président du Conseil, conservant toutefois son portefeuille de ministre de l'Instruction Publique. Il prend également la responsabilité des Affaires étrangères et, à ce titre, imprime une orientation décisive à la politique extérieure de la Troisième République, notamment en matière d'expansion coloniale.

En janvier 1882, intervient la banqueroute de l'Union générale qui est suivie d'un immense scandale et d'une dépression financière en France mais aussi en Europe. Au même moment, l'agriculture est fortement affectée par les ravages du phylloxéra. Sur le plan industriel, la reprise se fait par contre sentir au milieu des années 1880 pour connaître rapidement une période d'expansion.

Durant son mandat, Grévy instaura une ère républicaine et anticléricale jusqu'à sa démission le 2 décembre 1887[497]. Des mesures en faveur des libertés furent prises, mais de façon sélective ; ainsi la censure est supprimée pour la presse mais pas pour les pièces de théâtre qui attiraient beaucoup de monde. Il est aussi maintenu l'obligation du cachet du Gouvernement pour qu'un ouvrage puisse être vendu dans les gares. De même, si la loi Waldeck-Rousseau reconnaît l'existence des syndicats en 1884, elle les réglemente sévèrement.

Après une longue pause réglementaire, la refonte complète de la nomenclature, opérée par décret du 3 mai 1886, doit beaucoup au Gouvernement Freycinet 3, juste le temps de sa survie (de janvier à décembre 1886), et tout particulièrement à son chef : Charles de Freycinet. Ingénieur des Mines, ministre des Travaux Publics de 1877 à 1879, il fut plusieurs fois président du Conseil dans les années 1880. Il se distingua également à la fin des années 1860, par ses rapports et traités sur l'assainissement industriel qui marquèrent leur temps[498].

---

[497] A la suite du "scandale des décorations ".

[498] Le *« Traité d'assainissement industriel »* de Charles FREYCINET, paru en 1870, eut une portée considérable, tant pour les pouvoirs publics que dans le monde industriel.

Il faut compter aussi sur l'importance qui est de plus en plus donnée à l'agriculture, sur la lancée de la création, quelques années auparavant, de la Société des agriculteurs de France, fondée en 1867 et composée essentiellement de grands propriétaires terriens. Ainsi, le 14 novembre 1881, Gambetta crée le premier ministère de l'Agriculture[499] ; le Mérite agricole est institué par décret du 7 juillet 1883[500], puis une loi de novembre 1894 autorise la constitution de caisses locales, tenues par les syndicats agricoles, pour l'octroi de crédits pour les activités agricoles (ancêtre du Crédit agricole)[501]. Jules Méline, alors ministre de l'Agriculture, rend bien compte de la place essentielle qu'occupe l'agriculture, dans son rapport au président Grévy : *« La population agricole est considérable : plus de 1 millions de français vivent de cette industrie qu'on peut appeler la mère de toutes les autres, et contribuent puissamment, par leur travail, au développement de la richesse publique »*[502].

L'important décret de 1886, qui a globalement renforcé le champ d'application de la nomenclature, a été pris alors même que le climat économique, déprimé, ne favorisait guère ce changement[503]. Dans le même temps les droites parlementaires, parmi lesquelles se trouvaient de nombreux partisans de l'ultra-libéralisme économique, avaient perdu beaucoup de leur influence et vivaient des moments de découragement, avec la mort du prince impérial en 1879, puis celle du Comte de Chambord en 1883, mais aussi à la suite de nombreux revers électoraux (en 1876, 1877, 1879), qui furent encore plus sévères en août 1881. Les parlementaires conservateurs ne livrèrent plus bataille, même lors des discussions et votes de lois profondément contraires à leurs idées, comme celles de 1881 qui accrurent fortement les libertés de la presse et de réunion[504].

Cette réforme de la nomenclature des établissements classés restera d'ailleurs la référence durant les quarante années suivantes, jusqu'à la loi du 19 décembre 1917. En effet, si de nombreuses modifications de la nomenclature sont intervenues entre-temps, elles ont procédé chacune par petites touches et n'ont en rien remis en cause les bases et critères de la classification établis en 1886 (voir *supra)*.

4) Les années 1890 : la scansion des troubles, scandales et attentats

---

[499] Il faudra par contre attendre 1906 pour que le premier ministère du Travail soit créé (voir *supra).*

[500] Deuxième décoration qui voit le jour après la Légion d'honneur, et bien avant le Mérite national créé par décret du 3 décembre 1963.

[501] Données extraites de l'ouvrage de JL. DEBRE, *« Les oubliés de la République »,* Fayard, 2008.

[502] JL. DEBRE, *Ibid*., p. 200. Il convient de relever que l'agriculture était déjà apparentée à une industrie.

[503] Les modifications apportées ne relèvent cependant pas d'une rupture profonde avec le décret de 1866, compte tenu du contexte économique et social peu porteur. C'est dans ce même contexte, de progrès réglementaires mesurés, qu'a été édictée la loi, en date du 30 mars 1887, qui consacre les premières mesures légales de protection des monuments et objets d'art. Si la loi de 1887 est incitative, car dépourvue de caractère répressif, J. de MALAFOSSE voit cependant en elle le mérite d'avoir *« contribué à former l'opinion publique »* : in *« Le droit de l'environnement ; le droit de la nature, aménagement et protection »*, éd. Montchrestien, Paris, 1973, p. 57.

[504] J. EL GAMMAL, *op. cit*., p. 72-73.

La fin du XIXe siècle fut secouée par de nombreux troubles, scandales et attentats, avant d'être ébranlé par l'*Affaire*. Ainsi, les années 1887-89 connurent de profonds troubles dus au boulangisme et à l'affaire des décorations. Puis ce fut le tour du scandale de Panama qui éclata en 1892-93. A la même période, l'année 1892 connut le début des violences anarchistes qui terrorisèrent Paris, y compris au sein de la Chambre des députés, et culminèrent par l'assassinat du président Sadi Carnot à Lyon 1894[505]. Cet événement, qui déclencha un effroi considérable parmi la population désemparée, précéda de peu l'arrestation du capitaine Dreyfus sous l'accusation d'espionnage. L*'Affaire* va alors profondément diviser et fragiliser le pays, durant toute une décennie.

Dans le même temps, au début de 1890, l'agitation ouvrière prit de l'ampleur avec des centaines de grèves au niveau national, certaines se soldant par des morts face à la troupe. Une manifestation organisée le 1er mai 1891 en faveur de la journée des huit heures, qui relevait d'une revendication quasi révolutionnaire à l'époque, fut ainsi mitraillée par l'armée à Fourmies (Nord). La misère ouvrière et sa colère, de plus en plus visibles, avaient même conduit le Pape Léon XIII à déclarer le 15 mai 1891 dans son encyclique *De Rerum novarum* que *« si ni les employeurs ni les syndicats ni les coopératives ne pouvaient offrir aux ouvriers un niveau de vie décent, il était du devoir des Gouvernements d'intervenir »*[506].

Les deux moitiés du siècle différèrent fondamentalement, dans tous les domaines y compris dans les états d'esprit comme cela peut être illustré par celui de deux héros romanesques qui ont marqué ce siècle : Mouret, du *Bonheur des Dames*, réussit grâce à son esprit d'entreprise et de conquête, à ses innovations et son agressivité commerciale, mais il ne doit rien à la Bourse, à la spéculation ou à la politique, contrairement à *César Birotteau*[507]. Sur le plan culturel, si la première moitié du XIXe siècle fut les années du romantisme[508], la seconde moitié du siècle vit l'avènement du réalisme et du naturalisme conformément à l'évolution de la société et de ses aspirations.

---

[505] Ainsi l'année 1892 fut marquée par cinq attentats à l'explosif à Paris, et si l'année 1893 connut un répit en dehors de l'explosion spectaculaire au Palais-Bourbon le 9 décembre, l'année 1894 fut l'année la plus meurtrière avec six explosions, dont une à peine deux mois après l'assassinat du président Carnot. La nationalité italienne de l'assassin, Caserio, fut à l'origine d'émeutes et de chasses à « l'étranger italien » à travers le pays, notamment de la part des ouvriers qui avaient toujours méprisé et craint ces italiens venus « voler leur travail, leur pays », ces « jaunes » venus casser les grèves ; voir le livre bien documenté de M. PERROT, *« Mélancolie ouvrière »,* Grasset, 2012.

[506] In F. BROWN, *op. cit.,* p 722. L'année suivante, le 16 février 1892, dans son encyclique écrite spécialement en français *« Au milieu des sollicitudes »,* le Pape avait incité les catholiques français à rallier les institutions de la République. Cette politique, qui fut qualifiée de « Ralliement » par nombre d'entre eux, fut considérée comme un reniement pour d'autres. Voir à ce sujet : H. TINCQ, *« Ces papes qui ont fait l'histoire »*, Tempus, 2007, p. 111.

[507] Zola résuma superbement son époque en précisant son projet de livre : *« Je veux Au Bonheur des Dames faire le poème de l'activité moderne. Donc changement complet de philosophie : plus de pessimisme d'abord, ne pas conclure à la bêtise et à la mélancolie de la vie, conclure au contraire à son continuel labeur, à la puissance et à la gaieté de son enfantement. En un mot, aller avec le siècle, exprimer le siècle, qui est un siècle d'action et de conquête, d'efforts dans tous les sens ».* In F. BROWN, *op. cit*, p 521.

[508] Qui joua un rôle notable pour la protection de la nature et de son droit.

5) Les années 1900-1910 : l'âge d'or de la « Belle Epoque » et l'affermissement des mouvements sociaux en faveur de la protection du milieu de vie

Avec la forte reprise économique des années 1890, qui se poursuivit jusqu'à la Première guerre mondiale, le pays connut la *« Belle Époque »,* période de progrès social, économique et technique qui marqua profondément et durablement les esprits. Ce contexte ouvrit la voie à l'Entente cordiale de 1904 entre la France et l'Angleterre, après le traité commercial de libre-échange de 1860, en vue de conforter leurs intérêts réciproques en Afrique et de favoriser leur économie nationale à l'aide des colonies. L'idéalisme libéral de la fin du XIXe fut tel que nombreux étaient ceux qui avaient foi en un Progrès à la fois irrésistible et au service du genre humain : *« On croyait déjà plus en ce « Progrès » qu'en la Bible, et cet évangile semblait irréfutablement démontré chaque jour par les nouveaux miracles de la science et de la technique. Et en effet, à la fin de ce siècle de paix, une ascension générale se faisait toujours plus visible, toujours plus rapide, toujours plus diverse »*[509].

Stephan Zweig résume à nouveau très bien l'atmosphère et l'esprit qui régnaient alors dans presque toute l'Europe : *« Quarante années de paix avaient fortifié l'organisme économique des pays, la technique avait accéléré le rythme de l'existence, les découvertes scientifiques avaient empli de fierté l'esprit de cette génération (…) Les villes devenaient plus belles et plus populeuses d'année en année (…) les rues se faisaient plus larges, plus fastueuses, les magasins étaient plus luxueux et aménagés avec plus de goût. On sentait en toutes choses que la richesse s'accroissait et se répandait plus largement. (…) Toutes sortes de commodités, comme les salles de bains et le téléphone, naguère le privilège de cercles très étroits, pénétraient dans les milieux petits-bourgeois (…) Le prolétariat s'élevait pour prendre sa part au moins aux petites joies et commodités de l'existence. Partout on allait de l'avant. Quiconque risquait gagnait à coup sûr. (…) Une merveilleuse insouciance avait gagné le monde »*[510].

En 1900, Paris attirait de tous ses feux et par ses folies : la grande Exposition universelle vit s'empresser pas moins de 51 millions de personnes, avec la fée électricité en vedette et les nombreuses innovations technologiques en majesté[511]. Ce fut aussi la mise en service de la première ligne du métropolitain, reliant Vincennes à la porte Maillot. Les jeux de la 2ème Olympiade de l'histoire des Jeux Olympiques se tinrent même à Paris à cette occasion.

---

[509] S. ZWEIG, *« Le monde d'hier »*, éd. Belfond, 1993, p. 19.

[510] S. ZWEIG, *« Le monde d'hier »*, éd. Belfond, 1993, p. 241-242.

[511] *« Le magnifique incendie du progrès, c'est Paris qui l'attire »*, comme l'avait déjà énoncé Victor Hugo pour la première Exposition universelle parisienne. In L. LASNE, *« Le roman de Jaurès »*, éd. du Rocher, 2014, p. 128. Voir notamment, pour les années 1929, E. HEMINGWAY, *« Paris est une fête »,* 2012, collection Folio, Gallimard. L'exposition de 1900 a clos une succession d'Expositions universelles du XIXe siècle, après celles de 1855, 1867, 1878 et 1889, qui avaient toutes célébré l'industrie et les arts et affirmé le statut mondial de Paris et de la France. Toutefois, jamais encore une Exposition universelle n'avait connu une telle fréquentation (la France comptait alors quelque 41 millions d'habitants).

Le XIXe siècle fut marqué par la passion de la collection d'art, qu'Edmont de Goncourt dénomma *bricabracomanie,* tant cette ferveur en faveur de l'art, qui alla croissant au cours du siècle, dépassait largement le monde des grands possédants ; elle répondait à cet *« oubli du moment dans l'assouvissement artistique »*[512] surtout en fin de siècle. Cette atmosphère de jouissance, d'insouciance, a culminé à la « Belle Epoque »[513]. Jamais la soif de consommation et le spectacle permanent n'avaient connu un tel engouement ; il en fut de même avec le sport populaire, la création du Tour de France et de nombreuses manifestations sportives. Ce furent également les grandes heures de la réclame et la popularisation du crédit. L'Exposition internationale de la houille blanche et du tourisme eut lieu à Grenoble en 1925, marquant bien la convergence de ces deux types d'activités alors en plein essor[514]. Le tourisme a en effet commencé à la fin du XIXe et au début du XXe siècle et n'a cessé de se développer depuis lors, pour prendre de nos jours des proportions considérables (voir *infra).*

L'apparition de l' « Art nouveau », qualifié parfois d' « Art 1900 » franco-belge, du « Modern Style » anglais, du « Jugendstil » allemand, du « Modernismo » catalan, de « Liberty » italien ou de la « Sécession » viennoise, traduisit fort bien la volonté de changement esthétique, la soif de renouveau de cette époque. Ce fut aussi l'une des toutes premières manifestations de la « mondialisation » de l'art, aussi bien à l'est qu'à l'ouest.

Cette époque fut celle également de l'engagement politique des couches défavorisées ; entre 1900 et 1914, presqu'un tiers des parlementaires français était ainsi issu des classes populaires (fils d'ouvriers, d'artisans et d'agriculteurs)[515], ce qui ne créait pas les conditions favorables à une réforme de la législation sur les établissements classés. Sur le plan politique cette période est aussi celle de tous les extrêmes et des oppositions, souvent violentes : anticléricalisme, avec la séparation de l'Eglise et de l'Etat votée en 1905 suivie de fermetures et d'expulsions de la plupart des congrégations religieuses, radicalisme contre les « modérés », entre la gauche et la droite. C'est aussi la répression contre les manifestations et grèves ouvrières (par Clémenceau). Des réformes sociales importantes eurent également lieu, telle l'instauration du repos hebdomadaire, la suppression du travail de nuit pour les enfants, la création du premier ministère du Travail et de la Prévoyance sociale (confiée à André Viviani).

---

[512] E. de GONCOURT, *« La maison d'un artiste »*, Paris, G. Charpentier, 1881, t. I, p. 8-9.

[513] La vie, fantasque et insouciante, du poète et homme politique (à ses heures) Gabriele d'Annunzio, représente un condensé en soi de cette époque ; voir : D. LORMIER, *« Gabriele d'Annunzio ou le roman de la Belle Epoque »,* du Rocher, 2014.

[514] L'édiction à cette occasion de la grande tour Perret à Grenoble symbolise bien cette alliance, qui paraît insolite de nos jours, entre l'architecture cimentière (forte consommatrice d'énergie) et l'atout touristique.

[515] Fait rapporté par J. El GAMMAL, *op. cit*., p. 96. A l'issue des élections législatives de mai 1914, les socialistes deviennent la deuxième force politique du pays avec 101 élus : 55 étaient ouvriers ou employés, 5 petits agriculteurs, 5 instituteurs, 4 commerçants, pour à peine 6 médecins et pharmaciens, 9 professeurs, 6 avocats et 9 journalistes (source : *« L'Humanité »,* 12 mai 1914 in L. LASNE, *Ibid.,* p. 103. Jamais une période n'a mieux illustré l'expression de Mona OZOUF : *« Une république ouverte » in* M. OZOUF, *« De Révolution en République, les chemins de la France »,* Quarto Gallimard, 2015, p. 968.

La situation change avec la Grande Guerre : malgré les hostilités, le Gouvernement Briand modifie, comme il a été mentionné, trois fois la nomenclature en deux années à peine : les 20 juin 1915, 9 février 1916 et 21 novembre 1916.

La « Belle Epoque » voit également l'exacerbation se raffermir à l'encontre des activités industrielles non seulement nuisantes, mais également destructrices du paysage ou des milieux naturels, ce qui est nouveau. La politique d'éloignement de ces activités pose de plus en plus le problème des lieux d'implantation hors des villes, à savoir soit dans les milieux agricoles, ce qui n'est pas sans poser d'autres formes de nuisances et de risques d'opposition, soit dans le milieu naturel[516].

Ainsi, les Calanques de Marseille et de Cassis, qui s'étalent sur moins de trente kilomètres, ont hébergé au cours du XIXe siècle de nombreuses activités nuisantes fort éloignées à l'époque de ces deux centres urbains : verreries, marbreries, carrières de calcaire, de sable, fours à chaux, fabrication de gypse, etc. Elles furent cependant l'objet de la première manifestation d'opposition populaire contre l'atteinte portée à un site, et non pas en raison d'atteintes à des commodités de voisinage. Plus précisément, il s'est agi des activités extractives à Port-Miou, près de Cassis, qui employaient pourtant de la main d'œuvre locale : le 13 mars 1910, plus de mille personnes sont venues manifester pour exiger la cessation de ces activités, à la suite du permis d'exploiter qui avait été obtenu en 1907[517]. C'est sans doute la première manifestation populaire en faveur de la défense du paysage et d'un cadre de vie.

A la même époque, la nouvelle phase d'exploitation de la mine de Salsigne (Aude), près de Carcassonne, qui commença en 1909 (pour s'achever en 2004), s'est très vite traduite par de fortes et constantes mobilisations des riverains. L'extraction de l'or, présent à l'état de traces au sein de minerais composés de soufre et d'arsenic, nécessitait des techniques de traitement par pyrométallurgie et hydrométallurgie (cyanuration) extrêmement polluantes. Si Salsigne se signala comme le premier producteur d'or d'Europe occidentale et le premier producteur mondial d'arsenic, les impacts environnementaux et sanitaires furent considérables, du fait notamment de rejets de métaux lourds dans l'eau, le sol et l'air. Dès les débuts de l'exploitation, les émanations de gaz sulfureux et arsénieux déclenchèrent de vives protestations et engendrèrent chez les riverains une dynamique de mobilisation comme l'a bien analysé Hervé Pujol[518].

---

[516] Il est bien connu que ce dernier a, de tout temps, été laissé pour compte et considéré comme le réceptacle de bon nombre d'activités et d'aménagements, sous le noble vocable de « valorisation ».

[517] A. JAUFRED, *« Patrimoine industriel des Calanques, randonnée autour des friches industrielles »*, 2006, n° spécial CAF Marseille-Provence. Egalement MEDDETL (Conseil général de l'environnement et du développement durable, comité d'histoire) *« Pour mémoire »*, n° 9, hiver 2010, p. 144. Publications présentant toutes deux des photographies de l'ampleur considérable de la manifestation.

[518] H. PUJOL, *« L'exploitation du district minier de Salsigne. La fonction de la norme environnementale, entre protection et illusion »,* in E. MARI et D. TAURISSON-MOURET, « *L'impact environnemental de la norme en milieu contraint »*, Victoires éditions, 2012. Voir aussi les Actes du colloque international *« La mine dort, la pollution veille »*, organisé par l'UMR 5815 *Dynamiques du droit* - 20 et 21 mars 2013 à Montpellier. Ces mobilisations populaires s'inscrivirent également dans un contexte social très tendu, voire violent, avec de

De même, c'est en 1908 que les premières mobilisations sociales se formèrent pour défendre la qualité halieutique et agricole des eaux courantes, dans le cadre d'une alliance entre le monde agricole, celui de la pèche en eau douce, des hygiénistes, des scientifiques et des hauts fonctionnaires[519]. Quelques années auparavant, la loi du 21 avril 1906 avait organisé la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique, à la suite de l'action tenace du député Charles Beauquier[520]. En 1907, parut le décret portant statut des architectes ordinaires des monuments historiques[521].

De nouvelles aspirations populaires en faveur de la protection de sites naturels en résultèrent peu à peu, mais celle-ci ne fut pas encore prise en compte par la loi du 19 décembre 1917. Il a fallu la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites, puis, plus spécifiquement, la loi Morizet de 1932, pour que la législation sur les établissements classés ne restât plus étrangère à cette évolution de la société.

&2. Le contexte social et culturel

Dans son histoire de l'odorat et de sa perception aux XVIIIe et XIXe siècles, Alain Corbin analyse en profondeur l'évolution des ressentis (dans tous les sens du terme) de la population, mais aussi des notables et les mesures prises par ces derniers. Si l'historien note qu'à la fin du XVIIIe subsiste encore, ce qu'il qualifie de « *désinvolture olfactive du commun »*[522], cette relative indifférence ou tolérance par l'accoutumance a fait place au cours du XIXe à des récriminations, puis à une opposition de plus en plus vive. A partir de 1750, la population a peu à peu cessé de tolérer la proximité de l'excrément ou de l'ordure. Une sensibilité nouvelle est apparue, qui a poussé les élites ou les possédants, de plus en plus préoccupés par les miasmes urbains, à rechercher une atmosphère plus pure dans les parcs, en dehors des centres-villes, sur les flancs des montagnes, ou bien

---

nombreuses manifestations et grèves ouvrières, souvent sévèrement réprimées par les autorités. V. également pour la réhabilitation et le devenir du site : H. PUJOL, *« Salsigne entre âge d'or et âge de raison », Préventique,* n° 138, nov.-déc. 2014, p. 36.

[519] S. FRIOUX et JF MALANGE, *« L'eau pure pour tous ! Mobilisations sociales contre la pollution des eaux douces françaises (1908-années 1960) »*, Histoire & Société, n° 27, décembre 2008, p. 10-23.

[520] C. BEAUQUIER, député du Doubs, prend fait et cause en 1899 pour la protection de la source et de la cascade du Lison, menacées par un projet privé de production hydraulique. Il dépose en 1901 deux propositions de loi pour que de tels sites fassent l'objet de protection, lesquelles ont donné naissance à la loi de 1906 après cinq années de fortes oppositions parlementaires. Voir *infra.*

[521] Soit exactement dix ans, après la création, en 1897, des architectes ordinaires des monuments historiques, exerçant à titre libéral, chargés de l'entretien de ces édifices protégés pour le compte des architectes en chef des monuments historiques.

[522] A. CORBIN, *« Le miasme et la jonquille - L'odorat et l'imaginaire social aux XVIII^e^ et XIX^e^ siècles* », Flammarion, éd. Poche, 2008, p. 67.

dans les quartiers placés loin des sites industriels et populeux. Et, de façon générale, hors des vents dominants (ce qui a forgé les quartiers ou communes résidentiels actuels, à l'ouest de villes comme Paris ou Lyon). Le T*raité des sensations*, publié en 1754, par Condillac analyse et conforte cette sensibilité. Il est ainsi mis en avant que l'action des sens génère des impressions, desquelles la réflexion naît. Toute perception s'accompagne par une sensation de plaisir ou de douleur.

Une classification scientifique des odeurs avait même été proposée par des scientifiques des XVIII et XIXe siècles, comme le rapporte A.J. Landré-Beauvais en 1815[523]. La perception olfactive et celle des miasmes jouèrent très tôt un rôle déterminant dans les revendications populaires comme sur le plan de l'organisation spatiale des résidants, les plus aisés prenant demeure dans les quartiers situés à l'abri des vents délétères. Les travaux de Marie-Vic Ozouf-Marignier ont montré que, déjà au XVIIIe siècle, la salubrité, tout particulièrement atmosphérique, constituait l'un des facteurs principaux de discrimination spatiale. Même les administrations n'y échappent pas : *« La position de la ville de Saintes dans un pays aussi agréable et sous un ciel aussi pur, que l'air de La Rochelle est insalubre, devient un motif de plus pour y établir l'administration »*[524]*.* A la fin du XIXe, les odeurs forment encore une trame d'ouvrages naturalistes comme ceux de Zola : *« L'odorat revient dans l'œuvre de Zola comme le sens qui fait de l'homme civilisé l'otage du quadrupède »*[525]*.*

L'ordonnance du 15 octobre 1810 représente un certain aboutissement d'une longue série de plaintes croissantes des riverains, un nouveau point de départ pour la mobilisation populaire contre les nuisances olfactives et, plus largement, à l'encontre de l'ensemble des nuisances industrielles. Comme l'a bien établi Alain Corbin, les odeurs furent longtemps considérées comme l'indicateur-clé des miasmes qui étaient perçus comme d'autant plus délétères qu'ils étaient fort incommodants, ce que résume parfaitement G Massard-Guilbaud : *« La théorie des miasmes issus de la décomposition et de la putréfaction des matières, transportés par le vent et causes des maladies, faisait de l'odeur la plus redoutée des nuisances : elle n'était pas seulement désagréable, elle est aussi* [et surtout] *dangereuse »*[526]. Il a fallu attendre la fin du XIXe siècle pour que la perception de risques sanitaires émanant de substances invisibles ou inodores commence à prendre jour, notamment par l'apport de la révolution pastorienne qui allait fondamentalement remettre en cause cette croyance jusqu'alors bien établie. C'est aussi toute la différence entre la notion de nuisances, forcément ressenties (par la présence de bruit, de la couleur, de l'odeur, etc.), et celle de pollution, pas toujours perceptible et

---

[523] A.J. LANDRE-BEAUVAIS, *« Sémiotique ou traité des signes des maladies »,* Paris, 1815. In E. NAIM-GESBERT, op. cit., p. 82.

[524] M-V. OZOUF-MARIGNIER, *« L'environnement vu par les notables locaux à la fin du 18ème siècle »* in *« Du milieu à l'environnement. Pratiques et représentations du rapport homme/nature depuis la Renaissance »*, Economica, Paris, 1992, p. 67.

[525] F. BROWN, *« Zola, une vie »*, Belfond, 1996, p. 274.

[526] In G. MASSARD-GUILBAUD, *op. cit.,* p. 70.

souvent à effet différé, et dont le terme ne fut introduit dans notre vocabulaire qu'à la fin du XIXe[527].

A cet égard, il est symptomatique de relever que le vocable de paupérisme est apparu en 1815 en Angleterre, en plein essor de la révolution industrielle. A Paris, la pauvreté a longtemps été concentrée au cœur de la capitale jusqu'aux grands travaux haussmanniens. Le prolétariat a ensuite été progressivement rejeté vers les faubourgs, puis des faubourgs vers les banlieues ouvrières. Le vagabondage représentait encore en 1837 près de 43 % des arrestations à Paris. Les inhumations dans les fosses communes sont à peine passées de 80 % sous la Restauration à quelque 55 % à la fin du siècle. Les classes populaires constituaient les trois quarts de la population parisienne au XIXe siècle. Au cours de la première moitié de ce siècle, Maurizio Gribaudi compte dans Paris quelque 250 000 artisans et fabricants, ouvriers ou à leur compte. La vente des biens du clergé avait ainsi libéré un immense espace dans toute la ville et ses faubourgs qui fut en partie occupée par une population « ingénieuse, industrieuse », qui s'échinait dans une sorte d'immense « usine à ciel ouvert »[528]. A la fin du siècle, Paris comptait encore 15 % de la population ouvrière française et 52 % des habitants dépendaient d'une activité industrielle ou artisanale[529].

La situation des ouvriers n'était guère plus enviable en province, comme le décrit Villermé pour les cotonniers de Mulhouse au milieu du XIXe siècle : « *Il faut les voir arriver chaque matin, les femmes maigres, pâles, marchant pieds nus au milieu de la boue ; les enfants, sales, hâves, couverts de haillons, tout gras de l'huile des machines, portant à la main le morceau de pain qui doit les nourrir »*[530].

L'explosion démographique qu'a connue Paris, si massive et rapide fût-elle (population multipliée par cinq en un siècle) [531], était, ne l'oublions-pas, avant tout le résultat des migrations provinciales continues plutôt que de la natalité. D'autant plus que la mortalité infantile était très élevée, y compris plusieurs décennies après la révolution pasteurienne, puisqu'en 1880 quatre enfants sur dix mouraient encore avant l'âge d'un an. Paris avait déjà dépassé le million d'habitants avant 1850, année où la première loi sur l'hygiène publique censée lutter contre les logements insalubres a été promulguée.

Au cours de la première moitié du siècle, Paris est devenue une ville de production où toutes les formes de la révolution industrielle se sont développées. Ce qui a rapidement

---

[527] La notion de pollution ne visait alors que l'eau. Ce n'est qu'au début du XXe qu'elle fut employée pour l'air. Voir aussi : G. ULLMANN, *« Installations classées et émissions dans l'environnement, tome 2 : nuisances »,* SAP, 2010.

[528] M. GRIBAUDI, *« Paris, ville ouvrière. Une histoire occultée (1789-1848) »,* La découverte, 2014.

[529] Exposition « *Le Peuple parisien au XIXe siècle : entre sciences et fictions »,* Musée Carnavalet, Paris, du 14 octobre 2011 au 15 janvier 2012. Catalogue de l'exposition *« Le Peuple de Paris au XIXe siècle », 2011,* Paris Musées.

[530] L-R. VILLERME, *« Tableau de l'état physique et moral des ouvriers, employés dans les manufactures de coton, de laine et de soie »*, Paris, 1840. Nouvelle édition, avec préface de JP Chaline et F. Démier, Paris, EDI, 1989.

[531] Rien qu'entre 1800 et 1850, Paris gagne un demi-million d'habitants.

conduit à une forme de bourgeoisie, qualifiée de « bourgeoisie populaire », qui contribua à l'essor des commerces, notamment des grands magasins et à l'avènement de la bourgeoisie d'affaires. Les grands magasins, qui se multiplièrent rapidement, dès le milieu du XIXe siècle[532], furent non seulement le temple de la diffusion de la consommation bourgeoise, mais également des lieux d'innovations d'architecture commerciale adaptés à de grands espaces étagés (architecture métallique, Art Nouveau), d'innovations technologiques (invention notamment de l'escalator), comme d'innovations commerciales (entrée libre avec prix fixes et affichés, premiers crédits à la consommation).

Le XIXe siècle connut l'essor considérable du textile, d'où sa dénomination par certains auteurs de « civilisation du linge ». Consécutivement à la révolution industrielle, l'engouement pour la lingerie et les textiles nouveaux, ou meilleur marché, se traduisit en effet par une véritable course au linge de maison et au linge de corps, qui toucha toutes les couches sociales. Dès 1847, l'industrie textile à Paris représentait ainsi la première activité manufacturière avec 37 % de l'activité industrielle. Elle a donné naissance à de grosses fortunes industrielles et à une bourgeoise commerçante très entreprenante.

L'essor de la banlieue industrielle et populaire nord et nord-est fut spectaculaire à la fin du siècle, avec l'implantation d'usines modernes. En 1860, Paris connaît alors un grand bouleversement : elle englobe plusieurs communes limitrophes et compte désormais vingt arrondissements qui s'étendent jusqu'à l'enceinte Thiers. Quelques années plus tard, un ample mouvement de délocalisation d'industries parisiennes se fait jour, en direction de la Seine Saint Denis. Cet éloignement vers des banlieues n'est pas uniquement le résultat d'une politique en faveur de l'hygiène et de la salubrité publiques, résultant principalement de la législation sur les établissements classés, il répondait aussi au dessein de chercher à bénéficier de produits non taxés par l'octroi et de prix de terrains bon marché.

Au fur et à mesure que l'essor industriel prenait de l'ampleur, surtout au cours de la seconde moitié du siècle, les villes, Paris en tête, s'embourgeoisaient avec la venue de classes riches, dont les belles demeures s'étendaient de plus en plus vers les faubourgs, au contact ou à la place des activités industrielles. Dès lors les conflits devenaient de plus en plus inévitables et tumultueux, au fur et à mesure qu'ils impliquaient des protagonistes influents. La situation devint ainsi de plus en plus difficile pour les exploitants, notamment lorsqu'il s'agissait de demander une autorisation pour une régularisation ou pour une extension d'activités.

Ainsi, en 1855 le rapporteur auprès du Conseil d'hygiène du Rhône résumait-il parfaitement la situation, à l'occasion de l'examen des plaintes à l'encontre des teintureries situées sur le quai de la Charité : *« La classe riche est venue prendre domicile*

[532] Le Bon Marché voit le jour en 1852, Le Louvre en 1855, le Bazar de l'Hôtel de Ville en 1856, le Printemps en 1865, Les Nouvelles Galeries en 1867, la Samaritaine est fondée en 1869 et les Galeries Lafayette en 1893 ; ces dernières ouvrent un premier grand magasin dans le Boulevard Haussmann (tout un symbole !) en 1912.

dans ce quartier dont les anciennes constructions se sont transformées et sont devenues d'élégantes habitations. Les industries insalubres ou incommodes ont successivement disparu. Aussi, loin de s'étonner des plaintes auxquelles donne lieu l'industrie dont il s'agit, se demande-t-on comment, dans les conditions nouvelles dans lesquelles se trouve le quartier, le propriétaire n'a pas compris que du jour où il lui faudrait une nouvelle autorisation, il lui faudrait renoncer à l'obtenir »[533].

L'activité d'équarrissage récupérait 12 000 à 15 000 chevaux par an à Paris, à partir desquels elle livrait maintes matières premières aux industries, comme aux raffineurs de sucre ou aux fabricants de bleu de Prusse[534]. Le principal établissement d'équarrissage fut longtemps basé à Montfaucon, avant d'être éloigné de la ville et de ses habitants, en 1845, dans la forêt de Bondy, tant les conflits se multipliaient avec les riverains fortement incommodés par les odeurs et les mouches[535].

Le nouveau cadre juridique, malgré toutes ses imperfections, a ainsi joué un rôle sinon déclencheur, du moins catalyseur de « mouvements d'humeurs contre les humeurs », aussi bien par les nouvelles possibilités offertes d'expression du public dues à la systématisation d'enquêtes *de commodo et incommodo*[536], que par les voies de contentieux qu'il a institué. Toutes choses qui se sont traduites par la reconnaissance lente, souvent réticente, mais finalement croissante, par les autorités de la justesse des plaintes exprimées.

Le décret de 1810 a ainsi joué un rôle non négligeable dans l'évolution progressive des mentalités en faveur des demandes sociales d'hygiène publique. Cette évolution, voire cette transformation, des perceptions et des mentalités le doit également aux découvertes médicales. Si la révolution pastorienne, qui va sonner le glas de l'aérisme, doit être naturellement citée en référence, elle ne doit pas non plus occulter l'importance des travaux d'autres scientifiques contemporains comme ceux de Sir Joseph Lister, qui fut l'inventeur de l'antisepsie moderne et révéla l'importance des mesures d'assainissement[537].

---

[533] Archives départementales du Rhône, 5M 60, Lyon, 1855. Certes la culture, le culte même, de la cheminée qui fume comme signe de la modernité, du progrès et de la prospérité, imprègne toute la société du XIXe : cela se retrouve jusque dans les tableaux de nombreux Impressionnistes, qui ne concevaient pas de peindre les abords de la Seine, de l'Oise ou de la Marne sans faire ressortir de hautes cheminées, dont les panaches se confondent harmonieusement avec le ciel. La richesse, voire la beauté, d'une ville, d'un lieu se mesurait alors souvent à l'aune de ses cheminées. Mais ceci restait surtout l'apanage des classes ouvrières et défavorisées et plus rarement de la bourgeoisie, et encore ne fallait-il pas que des odeurs émanassent de ces hautes cheminées.

[534] Les ossements d'animaux servaient au blanchiment lors du raffinage du sucre. Le bleu de Prusse, qui doit son nom au lieu d'invention, était préparé à partir du sang de bœuf desséché et calciné, jusqu'en 1850 environ.

[535] Exposition « *Le Peuple parisien au XIXe siècle : entre sciences et fictions* », *op. cit.*

[536] Pour les premières et deuxièmes classes.

[537] La bactérie *Listeria* fut ainsi appelée en l'honneur de Joseph Lister.

D'une façon plus ample, le XIXe siècle fut par excellence le siècle des confrontations, des mutations les plus profondes, des transformations les plus radicales, qui ont touché tous les pans de la société : économique, industriel, social, scientifique, médical, artistique, et, partant, juridique. C'est véritablement le siècle des ruptures et des radicalités, à l'égal de l'évolution des Arts : de l'académisme au post-impressionnisme. C'est le siècle où l'on s'intéresse aussi, et c'est révélateur d'un nouvel état d'esprit, à la sauvegarde et la restauration des monuments anciens, à l'urbanisme et à l'architecture[538].

Ce siècle s'est ainsi achevé par des lois de rupture dans maints domaines, qui structurent encore de nos jours notre société : loi de 1881 sur la liberté de la presse, lois Ferry de 1881 sur l'éducation obligatoire, l'école gratuite et l'enseignement public et laïc, loi de 1901 sur la liberté d'association, loi de 1905 sur la séparation de l'Eglise et de l'Etat, etc.

A ces mutations profondes s'ajoute celle, fondamentale, de l'éducation des masses. Si la Révolution « bourgeoise » de 1789 est venue clore le siècle des Lumières, les multiples révolutions ou insurrections du siècle suivant, de même que les revendications sociales et ouvrières, doivent aussi beaucoup à la « révolution culturelle » des livres et de la presse. Elle contribua en effet très fortement, et durablement, à forger un nouveau paysage social et mental du pays au cours du XIXe siècle.

Les avancées de l'alphabétisation et de l'éducation (notamment politique), la soif croissante de connaissances, l'essor des moyens motorisés de transport, les révolutions technologiques avec le perfectionnement et le développement des rotatives, tout a concouru à la progression considérable du marché des journaux et des livres. Jean-Yves Mollier démontre, dans ses essais d'histoire culturelle, que la scolarisation de masse, la révolution industrielle de l'imprimerie (qui permet de diviser par vingt le prix de vente des romans), le fort développement de la presse, ont provoqué une véritable révolution culturelle vécue par une large plage de la population[539]. Pour reprendre le trait de Pierre Larousse, le XIXe siècle a enfanté *« cette classe innombrable de lecteurs qui s'appelle tout le monde ».*

L'école, gratuite, pour tous, a généré un marché considérable du livre scolaire et, partant, un essor tout aussi important des connaissances : l'historien Ernest Lavisse est publié à 5 millions d'exemplaires entre 1876 et 1889, les grammairiens Larive et Fleury à 12 millions d'exemplaires entre 1872 et 1889, le géographe Pierre Foncin à 11 millions entre 1874 et 1889… Ces tirages illustrent ce que Jean-Yves Mollier dénomme « l'explosion de la librairie scolaire ». De plus, de nombreuses encyclopédies et dictionnaires se créent ou se développent. J. Rochard publie ainsi en 1894 la première « *Encyclopédie d'hygiène et de*

[538] Ce qui allait conduire à la loi du 31 décembre 1913 sur la protection des monuments historiques, à la loi Cornudet du 14 mars 1919, première loi d'urbanisme et d'usage des sols, puis à celle du 19 juillet 1924 qui a soumis les lotissements à autorisation administrative. La loi Cornudet édictait même l'obligation pour les villes de plus de dix mille habitants d'adopter un « plan d'extension, d'aménagement et d'embellissement » (ancêtre de nos PLU).

[539] J-Y MOLLIER*, « La Lecture et ses publics à l'époque contemporaine. Essais d'histoire culturelle »,* collection « Le nœud gordien », PUF, 2001.

médecine publique ». Tout concourt à *« une véritable industrie de la divulgation et de la vulgarisation des connaissances ».*

De son côté, le roman-feuilleton, qui prit naissance sous Louis-Philippe, connut un succès foudroyant au cours du siècle. Le nombre de titres et de lecteurs s'accrut très rapidement ; le roman-feuilleton véhicula de nombreuses idées, pamphlets et caricatures, qui eurent une grande influence sur le peuple. L'engouement pour les romans-feuilletons, proprement phénoménal à partir des années 1840, est vite devenu un puissant vecteur d'aspirations sociales ; le feuilleton, selon Jean-Yves Mollier, *« fait reculer les frontières séparant la population pourvue de livres, du peuple privé d'imprimés ».* La presse populaire concourt ainsi à une certaine homogénéisation culturelle de la société française. Ce fait de société est tel qu'il fait peur au pouvoir, lequel accentue alors la pression fiscale sur ces publications par l'amendement Riancey voté lors de la loi sur la presse du 16 juillet 1850 : les journaux politiques, déjà soumis au paiement d'un timbre de cinq centimes par numéro, doivent désormais s'acquitter d'un timbre supplémentaire d'un centime s'ils publient du roman-feuilleton. Malgré ces restrictions sévères, la formule continuera à faire flores[540].

La presse, de son côté, conquiert aussi un très vaste public et jouit d'une influence déterminante dans la vie politique et sociale. Balzac a fort bien décrit ce tournant dans la vie française : *« Je défie le Gouvernement de nommer un ministre, un receveur général ou particulier, un amiral ou un garde champêtre, sans se préoccuper peu ou prou de l'impression que produiront sur la peau de la presse ces diverses nominations »*[541]*.* En 1914, ce sont neuf millions de quotidiens qui sont vendus chaque jour (pour quelque 40 millions d'habitants).

Si la Restauration entendait limiter les études secondaires à *« la Religion, la Monarchie, la légitimité et la Charte »*[542], et fit même fermer l'Ecole Normale supérieure en 1822, jugée subversive par ses idées trop modernistes, la Révolution de Juillet changea la donne. Elle amena en effet un « *régime tout au bénéfice des marchands d'imprimé, car le nombre de lecteurs s'enfla énormément grâce à la loi exigeant que toute paroisse d'au moins cinq cents habitants ait une école primaire et des enseignants prêts à inculquer à leurs élèves des connaissances élémentaires »*[543]*.*

La maison Hachette, fondée en 1826, éditait quelques décennies plus tard pas moins de vingt journaux, dont certains comme le *Journal pour tous* tirait à plus de cent mille exemplaires. Ayant foi en l'éducation et en la promotion sociale pour tous, Louis Hachette revendique ainsi en 1861 que *« les privilèges ont été abolis ; les obstacles qui enfermaient les classes inférieures dans des barrières infranchissables ont été levées. Mais ces bienfaits de la législation nouvelle ne suffisent pas. Il faut éclairer les esprits et leur faire voir que le*

---

[540] Ainsi, les aventures de *Fantomas,* le héros inventé par Marcel Allain et Pierre Souvestre, sont publiées entre 1911 et 1914, à compter de 450 pages par mois.

[541] G. SAINT BRIS, *« Balzac une vie de roman »*, Télémaque, 2011, p. 203.

[542] J. MISTLER, *« La librairie Hachette de 1826 à nos jours »,* Hachette, 1979, p. 21.

[543] F. BROWN, *« Zola, une vie »*, Belfond, 1996, p. 112.

bien-être physique et moral ne peut être acquis, et que les droits sociaux et politiques ne peuvent être exercés, qu'au moyen de l'instruction et du travail »[544]*.* Fort de ce concept, il fonda la Bibliothèque populaire, à un franc le volume, et édita de nombreux dictionnaires mais aussi des traités pratiques, à l'usage de tous, d'hygiène, de morale et d'économie domestique.

Cette soif de lecture fut également stimulée par le développement important du chemin de fer, qui généra un lectorat spécifique et enthousiaste, à l'origine du genre, très prisé, des romans dits de gare[545]. Leur popularité était telle que les autorités ont longtemps tenté de la réfréner : si la IIIe République a certes favorisé la liberté de la presse, par la loi de 1881, elle n'est, par contre, revenue que bien plus tard sur l'obligation préalable du cachet du Gouvernement pour qu'un ouvrage puisse être vendu dans les gares[546]. Cette ferveur n'a point épargné les affiches qui ont fait l'objet d'un engouement sans précédent à compter de 1880, donnant ainsi naissance à une véritable culture de l'affiche, qui s'est aussi révélé un efficace outil de propagande[547].

C'est dans ce contexte que les écrits et manifestes de Karl Marx ont eu un large écho parmi de nombreux défenseurs de la vie prolétarienne, dont maints intellectuels et syndicalistes. Dans *Le Capital,* dont le livre I est paru en 1867[548], le travailleur vend son travail et sacrifie sa vie pour vivre. Le travail, qui devrait être une expression de la vie humaine n'est qu'un simple moyen de subsister, du fait de la propriété privée qui sépare les travailleurs des instruments de production. C'est même le corps du travailleur qui est utilisé comme moyen et outil de production, au profit des seuls capitalistes, et qui est exploité pour sa force de travail[549].

Mais vingt ans auparavant, K. Marx publiait *Le Manifeste Communiste*[550] dans lequel il dénonce l'esprit de la bourgeoisie, la force des marchés et même, de façon fort puissante, la marche triomphante de la mondialisation : *« La bourgeoisie a joué dans l'histoire un rôle éminemment révolutionnaire. (…). La bourgeoisie ne peut exister sans révolutionner constamment les instruments de production (…) c'est-à-dire l'ensemble des rapports sociaux. (…). Ce bouleversement continuel de la production, ce constant ébranlement de*

---

[544] C. BECKER, *« Zola à la librairie Hachette »*, University of Ottawa Quaterly, Canada, oct-déc. 1978, p. 303.

[545] Hachette fut le premier à se rendre compte de l'importance de ce marché : il fit tout pour obtenir l'exclusivité de la vente des livres et de la presse dans les kiosques de gares. Situation qui perdure de nos jours…

[546] Année 1876 : avril 1876, parution de l'*Assommoir* en feuilleton. Le Gouvernement interdit qu'on le vende dans les gares pour cause d'obscénité et d'immoralité. Au-delà de cette interdiction, risible de nos jours, cela démontre toute l'audience que revêtait pour l'époque les romans de gare.

[547] Selon B. BUQUET, *« Affichomanie et avant-garde, 1880-1939 »,* cycle de conférences sur les affiches en France dispensées au Musée de Grenoble en décembre 2013-janvier 2014.

[548] K. MARX, *« Das Kapital. Kritik der Politischen Oekonomie »,* Verlag, Hamburg, 1867.

[549] Les relations qu'il décrit entre l'homme et la nature ne sont pas sans intérêt non plus : *« Le comportement borné de l'homme en face de la nature conditionne leur comportement borné entre eux », Idéologie allemande,* 1846. In Ph. LEBRETON, *« Le futur a-t-il un avenir ? »,* éd. Le sang de la Terre, 2012, p. 151.

[550] K. MARX (et F. ENGELS), *« Le Manifeste Communiste »,* Londres, 1848.

tout le système social, cette agitation et cette insécurité perpétuelles distinguent l'époque bourgeoise de toutes les précédentes. (…). Il lui faut s'implanter partout, exploiter partout, établir partout des relations. Par l'exploitation du marché mondial, la bourgeoisie donne un caractère cosmopolite à la production de tous les pays »[551].

Il poursuit et développe son argumentaire en matière industrielle, en soulevant combien s'est développée et s'est modernisée la force industrielle : *« Au grand désespoir des réactionnaires, [la bourgeoisie] a enlevé à l'industrie sa base nationale. Les vieilles industries nationales ont été détruites (…). Elles sont supplantées par de nouvelles industries. (…). A la place des anciens besoins, satisfaits par des produits nationaux, naissent des besoins nouveaux, réclamant pour leur satisfaction les produits des contrées et des climats les plus lointains. (…). La bourgeoisie, au cours de sa domination de classe à peine séculaire, a créé des forces productives plus nombreuses et plus colossales que l'avaient fait toutes les générations passées prises ensemble* »[552].

Marx, pour lequel l'existence individuelle est le but final, a eu une influence considérable sur les relations et les mouvements sociaux de la fin du XIXe et du début du XXe siècle. Il a été par ailleurs un contempteur engagé de Louis-Napoléon Bonaparte et de sa politique libérale[553]. Léon Bourgeois, plusieurs fois ministre et président du Conseil sous la IIIe République, développa quant à lui dans son essai ses idées solidaristes et son engagement en faveur du service public au service de tous[554]. De son côté, Léon Duguit, qui influença fortement la pensée juridique du XXe siècle, a fait de la solidarité sociale le fondement du droit et de la conception de l'Etat, à savoir un Etat de service et non pas une puissance de contrainte (comme Hegel).

Dans ce contexte, les enquêtes publiques représentent, malgré leur échantillonnage limité et par essence orienté, un matériau particulièrement intéressant d'auscultation de la société et de ses aspirations au cours du temps. Elles illustrent et rendent généralement bien compte des revendications d'ordre social et/ou environnemental. Pour la politiste Cécile Blatrix, elles sont même l'archétype des procédures « participatives », du fait qu'elles ont longtemps constitué le seul moment où la consultation du public était obligatoire[555].

---

[551] Cité par A. MINC, *« Les prophètes du bonheur »*, Grasset, 2004, p. 153. N'oublions pas, pour autant, Flora Tristan, qui publie en 1843 *« l'Union ouvrière »,* manifeste en faveur d'une organisation internationale ouvrière, plusieurs années avant Marx, lequel la cite, certes, dans son ouvrage *« La sainte famille »,* paru en 1845, mais sans jamais mentionner cette initiative : in E. SEYS, *« Les femmes qui écrivent »*, Ellipses, 2012, p. 195 et 213.

[552] *Ibid.*, p. 154-155. Comment ne pas être impressionné par cette vision sur les transformations des industries et des marchés (au-delà de la diatribe contre la bourgeoisie), qui n'en est que plus actuelle et accrue de nos jours, mais que les syndicats ouvriers peinent encore à énoncer.

[553] K. MARX, *« Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte »*, New-York, 1852.

[554] L. BOURGEOIS, « *Essai d'une philosophie de la solidarité »*, Paris, 1907. Promoteur de la Société Des Nations, il obtint le prix Nobel de la paix en 1920.

[555] C. BLATRIX, *« Vers une « démocratie participative* ? *Le cas de l'enquête publique »,* in CHEVALLIER (Jacques) (dir.*), « La Gouvernabilité* », PUF, 1996, p.299-313.

Ainsi, la montée en puissance des enquêtes *de commodo et incommodo*, au fur et à mesure que le nombre d'activités classées s'est accru, a pleinement contribué à l'expression des plaintes des tiers. Par cette procédure privilégiée, les récriminations de la population, qui étaient déjà affirmées avant la promulgation du décret de 1810[556], se sont davantage structurées et renforcées grâce à l'institutionnalisation progressive de ces enquêtes et à l'essor concomitant de l'éducation du public. Les plaintes et doléances du public se sont exprimées, soit directement auprès des autorités (essentiellement maires et préfets), soit indirectement à l'occasion des enquêtes *de commodo et incommodo,* quand elles n'empruntaient pas ces deux voies. La circulaire de 1825 du ministre de l'Intérieur joua, rappelons-le, à cet égard un rôle catalyseur. Si certains préfets n'en ont eu cure, de nombreux autres ont fait remonter toutes ces récriminations auprès de leur ministre de tutelle, notamment en termes de propositions de classement de nouvelles activités.

L'analyse, très détaillée, par Estelle Baret-Bourgoin des observations déposées lors des enquêtes de *commodo et incommodo* dans l'arrondissement de Grenoble portant sur 552 dossiers d'établissements classés, sur la période 1815-1914, montre que les plaignants[557] sont avant tout des notables (50 % des observations), avec en tête les patrons (industriels, artisans, commerçants) pour 33,7 %, suivis des professions libérales et cadres supérieurs (15, 5 %). Les employés ne représentent que 3,5 %, les ouvriers 0,6 %. Il est à noter le taux élevé des agriculteurs (12,0 %) qui sont pour beaucoup, à leur façon, des patrons ou des professionnels à leur compte. Le statut intermédiaire entre le patronat et le salariat compose le reste[558].

De nos jours, le constat est totalement inversé : maintes observations du public, même associatif, ne proviennent que très rarement de la notabilité. Si les propriétaires se mobilisent parfois en grand nombre, il s'agit de particuliers soucieux de leurs biens immobiliers ou fonciers, mais très rarement de patrons, qu'ils soient industriels ou artisanaux. Ceux-ci privilégient les interventions directes auprès de l'administration ou des autorités décisionnelles (souvent bien plus efficaces).

Ce sont donc essentiellement des « possédants », propriétaires de leurs biens immobiliers, professionnels ou de leurs exploitations qui se mobilisent alors. Ce sont aussi ceux qui possèdent l'expression écrite ou orale suffisante pour pouvoir s'exprimer efficacement. L'analyse conduite est riche, car elle couvre un siècle d'enquête, même si elle limitée à un arrondissement. Comme le souligne Estelle Baret-Bourgoin, les patrons

---

[556] Les plaintes avaient déjà joué un rôle déterminant dans l'édiction de l'ordonnance de 1806 du Préfet de police de Paris (voir *supra)*.

[557] Les plaintes représentent l'immense majorité des observations : moyenne de 93 %, avec des taux d'avis défavorables qui s'élèvent à 96 ou 97 % à l'encontre de certaines activités.

[558] E. BARET-BOURGOIN, *op. cit.,* p. 225-234. Si les ouvriers étaient illettrés dans leur très grande majorité, ce qui explique sans doute leur très faible participation, il en était de même pour les agriculteurs : ces derniers avaient par contre souvent des intérêts fonciers, voire immobiliers, à défendre. Voir également M. ROMIER, « *Pollution et libéralisme à Grenoble au XIXe siècle (1815-1914) »,* thèse, Histoire du Droit, Grenoble 2, 1997.

grenoblois *« sont nombreux à se mobiliser pour défendre leurs propres intérêts économiques. Mais ces industriels, commerçants ou artisans comparaissent aussi en tant que notables locaux, prêts à intervenir pour préserver leur cadre de vie »*[559]. Les historiens, qui ont étudié cette période sous le prisme des établissements classés, arrivent tous au même constat, même s'il est moins étayé. Ce fait de société se retrouve d'ailleurs dans d'autres pays industrialisés ; il a ainsi été rapporté qu'à la fin du XIXe siècle, à Chicago, les hommes d'affaires ont agi efficacement contre les émanations de fumées noires qui affectaient leur quartier d'affaires[560].

Plus que le voisin protecteur de l'environnement, c'est le notable défenseur de l'environnement par le biais de ses intérêts privés (professionnels ou personnels). Cette opposition, fonction de la force des intérêts contraires et de la situation politico-économique du moment, a été parfois de nature à conduire à un certain durcissement de la législation, notamment par le biais de la nomenclature.

Selon E. Barret-Bourgoin, parmi les sujets de plaintes recueillies lors des enquêtes, au cours de la même période 1815-1914, viennent en premier lieu les odeurs (37,4 %), suivis de la contamination de l'eau (24,7%), puis des atteintes à la santé (21,5 %). Les nuisances par d'autres industriels (20,8 %) et les atteintes à la propriété (20 %) sont fréquentes mais, on le voit, restent en retrait par rapport à l'insalubrité et à l'incommodité qui apparaissent les préoccupations prédominantes. Le décalage est devenu important entre les préoccupations de la population relatives à l'altération de l'eau et sa faible prise en compte dans la nomenclature. La nomenclature sous l'empire de la loi de 1917 va y remédier (au moins partiellement).

Le bruit et les trépidations font étonnamment l'objet de peu de plaintes, alors que d'autres données, comme celles de G. Massard-Guilbaud, montrent qu'ils constituent, au contraire, la deuxième source des plaintes recueillies lors des enquêtes *de commodo et incommodo*. Toutefois, ceci est surtout vrai à partir de la fin du XIXe, ce que peut difficilement mettre en évidence une analyse basée sur tout un siècle (et pour un arrondissement).

En ce qui concerne la nature des activités qui soulèvent le plus d'opposition, les « excréta et les ordures » mais aussi les substances et productions chimiques attirent le plus de mécontentement (plus de 97 %), avant le bâtiment et la construction (avec 83 % d'avis défavorable), et même avant le travail des viandes et des animaux (85 %). La chimie minérale est en plein essor au cours de cette période et la population ressent de plus en plus de crainte à son encontre, alors que la peur ancestrale des produits animaux commence à s'estomper[561].

---

[559] *Ibid.,* p. 229.

[560] C. MEISNER ROSEN, « B*usinessmen against pollution in nineteenth-century Chicago », Business History Review,* n° 69, 1995, pp. 351-396.

[561] E. BARET-BOURGOIN, *op. cit.,* p. 371 et 368.

Une autre analyse des plaintes, conduite cette fois par l'inspection des établissements classés de la préfecture de police de Paris, sur l'année 1901 et sur le territoire de la capitale, a porté sur les 329 plaintes considérées comme fondées. Viennent en premier lieu les émanations atmosphériques et les poussières (35 %), suivies des odeurs (23,5 %), puis des bruits et trépidations (12,5 %). Les dangers d'incendie et d'explosion sont peu évoqués (9,5 %), de même que l'altération des eaux (3 %). On retrouve comme préoccupations essentielles toutes celles qui sont relatives à l'air, mais aussi celles qui ont trait aux bruits et aux vibrations, confirmant en cela la forte évolution de la prise de conscience de ces maux à la fin du siècle. Par contre, il ne semble pas, cette fois, que la pollution des eaux ait été fortement ressentie.

Dans le détail, il est intéressant de constater que les plaintes pour odeurs, au nombre de 77 en 1901, sont en nette diminution par rapport aux années antérieures (114 en 1899 et 133 en 1900) et ne concernaient les établissements classés que pour 28 d'entre elles. Il faut y voir là le résultat des mesures prises au cours des dernières décennies, portant sur l'ensemble des établissements classés[562]. En ce qui concerne le bruit et les trépidations, les 41 plaintes visent essentiellement des industries nouvelles, non encore classées, comme les fabriques d'automobiles, les ateliers de constructions mécaniques ou les secteurs électriques.

La motivation des plaintes, et notamment leur nombre, a longtemps contribué au classement d'une activité, comme l'illustrent deux décisions du Conseil d'Etat en mai 1882. Il refusa en effet par deux fois la proposition de classement par le ministre compétent, bien qu'il ne s'agît que d'une 3ème classe, au motif que pour l'une (dégraissage des étoffes au moyen des hydrocarbures quand l'approvisionnement ne dépasse pas 30 litres), comme pour l'autre (ateliers pour la pulvérisation de chaux éteinte), il n'était pas justifié *« de plaintes assez nombreuses et suffisamment fondées »*[563].

Le corps social et administratif a ainsi contribué à l'enrichissement progressif de la nomenclature. Dès lors, les autorités ont été de tout temps, mais plus encore au cours de la période considérée, écartelées entre d'un côté le souci légitime de ne pas entraver le développement industriel, surtout à un moment où la France accusait un retard par rapport à sa grande rivale anglaise, et, de l'autre, la protection des tiers (en premier lieu les propriétaires). Les autorités ont de la sorte dû constamment naviguer entre un Etat industrialiste et un Etat hygiéniste, puis, *in fine,* un Etat environnementaliste pourrait-on dire.

Si cette situation demeure de nos jours, elle était encore plus prégnante entre 1810 et 1866. L'analyse de la nomenclature, fidèle reflet des choix politiques et sociaux du

---

[562] Ce chiffre paraît toutefois faible, au regard du nombre total des établissements classés du ressort de la préfecture de police de Paris : 6 502 *(« Rapport sur les opérations du service d'inspection des établissements classés pendant l'année 1901 présenté à Monsieur le Préfet de police »,* Archives nationales F12 4941).

[563] L. BEQUET et M.E LAFERRIERE, *« Répertoire de droit administratif »* 1882-1992, n° 26, Paul Dupont éd., Paris.

moment, montre que, jusqu'au décret du 31 décembre 1866, si le nombre de rubriques relevant de la deuxième et troisième classe s'est plus fortement accru en proportion que celui de la première classe, ce fut bien davantage par l'introduction de nouvelles rubriques que par la rétrogradation des activités relevant d'une classe supérieure. A l'exception notable d'activités notoirement nuisantes, comme les fours à chaux et à plâtres, les vacheries et les tueries (abattoirs), les déclassements furent finalement peu nombreux au cours de cette période, au regard de la centaine de rubriques créées.

Ce qui s'est traduit, pour la seule période par exemple de 1810 à 1825, par un doublement du nombre d'activités soumises à la première classe (31 à 63) et par un quadruplement des activités relevant de la deuxième (de 17 à 68). L'augmentation considérable des établissements soumis à cette législation pouvait-elle se concevoir sans reconsidérer le classement de certaines activités, quitte à les déclasser partiellement ? Si la réponse est difficilement négative, le choix des rubriques concernées doit pour autant se justifier ; à cet égard, les exceptions précitées, non limitatives, ne militent pas en faveur d'un choix équilibré, même si dans le même temps d'autres activités nuisantes ont été rangées à des classes supérieures, comme certains procédés d'affinage des métaux qui passent de la deuxième à la première classe. Les choix opérés relèvent davantage de pressions et de rapports de force, que d'une appréciation objective des dangers ou des nuisances.

Le cas de l'agriculture l'illustre fort bien. La fin du XVIIIe siècle s'est traduite par un formidable transfert de capital, à la suite de la vente des biens nationaux. La bourgeoisie urbaine perdit peu à peu sa forte emprise sur les propriétés rurales au, profit de la paysannerie. Avec l'essor industriel de la seconde moitié du XIXe, s'accélère la défection des biens ruraux par la bourgeoise, qui préfère investir dans des secteurs économiques plus dynamiques et plus profitables tels que l'industrie. La paysannerie conquiert alors peu à peu la propriété de son sol ; une élite paysanne voit le jour et une véritable bourgeoisie rurale s'épanouit au cours de la période 1850 à 1890, qui correspond à l'apogée de la vie rurale[564].

La révolution démographique du XIXe exigeait toujours plus de nourriture, avec une solvabilité de plus en plus élevée de la population, d'où une augmentation croissante des prix agricoles et de la rémunération des paysans. A cela s'ajoutent tous les progrès de la mécanisation et des pratiques agricoles, le développement des réseaux ferrés et les progrès des transports routiers, qui permettent d'acheminer les denrées alimentaires plus rapidement et en plus grand nombre[565]. La loi du 11 juillet 1868 accordant aux communes une aide de 100 millions payables en dix annuités renforce encore les infrastructures et les activités en milieu rural. Le poids de la bourgeoisie rurale compte de

[564] Voir pour plus de précisions : G. DUBY et A. WALLON, *« Histoire de la France rurale »,* tome 3, Le Seuil, 1975.

[565] Le col du Lautaret est ouvert en 1863, la route qui mène au cirque de Gavarnie en 1864. Dans le même temps, se multipliaient les trains qui étaient chargés de transporter les récoltes de légumes (mais aussi, souvent, des passagers) : c'était l'ère des « trains carottes ». Voir à ce sujet : S. DUIGOU, *« Quand s'essoufflait le train carottes »,* éd. Ressac, Quimper, 1984.

plus en plus, tant sur le plan politique qu'économique. C'est au cours de la même période 1850-1890 que s'opèrent alors les déclassements d'activités agricoles comme les porcheries, ce qui favorisa grandement leur implantation et leur extension à travers le pays. L'élevage se multiplie selon l'adage *« si tu veux du blé, fais du bœuf »*[566].

Mais, de 1890 à 1914 survient la grande dépression de l'agriculture, soumise de plus en plus à la concurrence étrangère : elle perd une grande part de son influence et, signe révélateur, l'élevage redevient en tête de classement dans la nomenclature issue de la loi du 19 décembre 1917 (voir *infra)*.

&3. Les avancées des sciences et les accidents majeurs

1) Les avancées des sciences et des techniques

L'évolution des connaissances, ainsi que les innovations scientifiques et technologiques ont amplement concouru aux modifications successives de la nomenclature, par l'intégration d'activités nouvelles comme par le reclassement d'activités anciennes.

Au XVIIIe siècle, le charbon de bois est progressivement remplacé par le coke dans la métallurgie[567]. De même, le début de la chimie industrielle repose sur la fabrication d'acide sulfurique (appelée alors huile de vitriol). La nomenclature a donc tenu compte du coke et de cet acide dans ses différentes modifications. De la même manière, pour le rouissage, le chanvre et le lin ont été intégrés dans la nomenclature de 1866 ; la ramie y a été ensuite ajoutée[568], par le décret du 13 avril 1894, à la suite des expérimentations industrielles du moment, mais elle fut rapidement retirée dès que les résultats ne furent pas probants.

Les appareils d'éclairage au gaz, qui apparurent au début des années 1820, furent rapidement inscrits dans la nomenclature, par l'ordonnance royale du 20 août 1824. A la suite des découvertes de Lépine qui permirent aux particuliers de fabriquer de petites quantités de gaz pour leur usage, une nouvelle ordonnance fut prise le 25 mars 1838 qui assujettit à la 3ème classe les petits appareils desservant un maximum de 10 becs de gaz. Après plusieurs décrets de modifications de nomenclature, et un déclassement durant le II Empire, la situation fut momentanément stabilisée par un décret de 1886 pour ranger à

[566] G. DUBY et A. WALLON, *« Histoire de la France rurale »,* tome 3, Le Seuil, 1975.

[567] De 1819 à 1860, la production de fonte au bois est passée de 110 500 à 316 000 tonnes, alors qu'à partir de coke, la production passa de 2 000 à 582 000 tonnes. En 1880, la production totale fut de 1 725 000 tonnes, dont une très grande proportion à partir de coke : in THIBAULT, *op. cit*., p. 552.

[568] La ramie est une plante de la famille des orties, très résistante et réputée imputrescible, d'utilisation millénaire en Extrême-Orient.

la 2ème classe ces appareils si leurs fabrications sont pour l'usage public (en grande quantité), et à la 3ème classe si c'est pour un usage privé.

D'autres innovations technologiques furent également intégrées dans la nomenclature, même si c'est avec un certain retard, comme la confection de celluloïd, inventée en 1869, qui fit son entrée dans la nomenclature en 1881.

Les rapports de conseils de salubrité (Grognier, 1824 ; Monfalcon, de Polinière, 1845 et 1851, Rougier, Glénard, 1860, Lacassagne, 1891) inventorient et préconisent les procédés, au fur et à mesure de l'évolution de leurs découvertes, en vue d'en réduire ou d'en contenir les nuisances. A défaut de l'éloignement de l'activité incommodante, il est ainsi prescrit la diffusion des fumées par des cheminées, dont les hauteurs s'élevèrent au cours du temps : « *Si la fumée et les gaz incommodes ne peuvent être brûlés ou détruits pendant leur formation, il est souvent possible de les transporter à une telle hauteur dans l'atmosphère qu'ils ne sauraient nuire aux propriétés du voisinage. Il suffit (…) d'exiger que la cheminée soit portée à plusieurs mètres d'élévation au-dessus de la plus haute des maisons du voisinage* »[569].

Les nouveaux procédés, ou les nouvelles pratiques, ont régulièrement incité les autorités, ou leurs instances consultatives, à les inscrire dans la nomenclature en fonction de leurs dangers ou inconvénients supposés. Ce fut, par exemple, le cas en tout début du XXe siècle des procédés de régénération du caoutchouc, ou bien des activités de traitement et d'incinération des ordures ménagères. Ce furent aussi la fabrication de la soie artificielle (à partir de collodion), la production des nombreuses matières colorantes synthétiques, sans oublier les nombreux procédés industriels pour la production d'acides, de bases, de cyanure de potassium, etc.

Le cas du caoutchouc illustre ce contexte. En 1839, Charles Goodyear invente le procédé de vulcanisation qui permet de stabiliser le caoutchouc, afin qu'il résiste mieux aux écarts de température ; en 1854, Hiram Hutchinson ouvre la première usine utilisant le caoutchouc en France, dans l'usine de Langlée (Loiret). Le travail du caoutchouc fait alors son entrée dans la nomenclature, dès le 31 décembre 1866. En 1888, John Boyd Dunlop met au point le premier pneumatique pour vélo à base de caoutchouc. Rapidement le procédé de fabrication va servir pour les pneumatiques des automobiles. De 1892 à 1895, André et Edouard Michelin développent les premiers pneus démontables pour vélos et automobiles. Le succès de la bicyclette, puis celui de l'automobile, se traduit par le fort développement des capacités de production de caoutchouc sur l'ensemble du territoire. L'utilisation d'acide sulfurique et de potasse lors de la fabrication génère des vapeurs délétères qui provoquent les plaintes du voisinage. Le service de l'inspection de la préfecture de Paris signale alors ces faits dans son rapport de 1901, et alerte le préfet pour que cette nouvelle industrie puisse faire l'objet d'un classement. Le Conseil

[569] J-B. MONFALCON, I. de POLINIÈRE, *« Hygiène de Lyon, ou opinion et rapports de l'ancien conseil de salubrité du département du Rhône pour les années 1845-1849 et de l'actuel conseil d'hygiène et de salubrité pour les années »,* 1849 et 1850, Lyon, Nigon, 1851, p. 33.

d'hygiène de la Seine, saisi par le préfet, propose alors de ranger cette industrie dans la 2ème classe. Ce qui fut fait au début du XXe siècle.

Bernard Thibault a analysé l'évolution des rubriques des activités classées entre le 15 octobre 1810 et la fin du siècle (fin 1898 précisément). Il y note une spectaculaire augmentation des rubriques relatives aux produits et activités chimiques qui passent de 15 à 151 (soit dix fois plus), ce qui est la traduction de la véritable explosion de la chimie, et même des chimies devrait-on écrire, au cours de cette période. La chimie est en effet devenue la mère de toutes les industries, et ce durablement, puisqu'elle prédomine encore largement au sein de la nomenclature actuelle. Ensuite vient l'alimentation, bien plus classique, qui n'évolue que de 6 à 41 rubriques. En troisième position, les rubriques des métaux et minerais confondus passent de 3 à 20[570].

Malgré l'entregent des industriels concernés, parfois membres de maintes instances administratives ou judiciaires, en dehors d'activités en vue ou stratégiques (comme la fabrication de certains acides), la chimie n'a bénéficié que partiellement de la mansuétude de l'administration : à la fin 1898 elle comptait ainsi 51 rubriques inscrites en 1ère classe (soit un tiers) et 62 en deuxième classe.

A titre de comparaison, à la même date, selon B. Thibault, les métaux et minerais étaient rangés en 3ème classe dans 14 rubriques sur 20, soit près des trois quarts. Les hauts fourneaux, qui produisent la fonte, ont été rétrogradés à la deuxième classe en 1866 ; la métallurgie et la fabrication de l'acier n'ont relevé que de la 3ème classe, malgré les fortes nuisances associées comme le bruit, les émanations de fumées et de poussières. Les fours à chaux quant à eux furent rétrogradés de la 1ère classe dès 1818. Plusieurs raisons expliquent cette complaisance administrative : d'une part, l'importance accrue de ces industries, notamment pour l'armement, d'autre part le fait qu'elles employaient une main-d'œuvre nombreuse, résidant à proximité de son lieu de travail, quand elle n'habitait pas avec sa famille dans des habitations patronales. Cette masse ouvrière, longtemps peu revendicative, surtout en matière de conditions de vie, jouait en quelque sorte le rôle de « tampon » à l'égard des autres riverains.

Le développement de nouvelles technologies peut aussi, parfois, aller à l'encontre des intérêts visés par la législation relative aux établissements classés, quand des connaissances imparfaites se muent en croyances. L'exemple des fours ou équipements fumivores va éclairer notre propos. Ainsi, de nombreuses activités ont été rétrogradées à des classes inférieures, du moment qu'elles mettaient en œuvre des procédés dits fumivores. Ces procédés ont conduit à des déclassements dès l'ordonnance de 1815, pour devenir progressivement une référence usuelle de classement, et ce durant un siècle jusqu'au décret de nomenclature du 24 décembre 1919[571].

[570] B. THIBAULT, op. cit., p. 93-96.

[571] C'est d'ailleurs une des innovations significatives, mais méconnues, apportées par la loi du 19 décembre 1917.

Cette foi en matière d'équipements fumivores, propres à brûler les fumées et à éliminer toute pollution pensait-on alors, trouve sa source en Angleterre ; elle fut d'autant plus forte, qu'elle fit l'objet en 1853 d'un acte du Parlement anglais qui prescrivit aux industriels d'employer ces équipements à Londres et dans les bateaux qui remontaient la Tamise (propulsion par machines à vapeur)[572]. Non seulement des règlements analogues furent pris dans tout le pays, mais en France également où ce type de procédés, que l'on croyait alors efficace contre les nuisances atmosphériques, était rapidement devenu un critère-clé de la nomenclature.

Pour autant, au vu des plaintes récurrentes du voisinage, les autorités finirent par en douter, comme l'illustre la lettre du préfet du Rhône adressée, le 21 décembre 1866, au ministre de l'Agriculture, du commerce et des travaux publics : *« L'inefficacité des procédés de fumivorité, employés jusqu'à présent dans l'arrondissement a puissamment contribué à confirmer dans l'esprit des populations, la crainte du préjudice que la fumée et les gaz des fours sont réputés dans cette contrée occasionner à la récolte de la vigne »*[573].

En 1895, le secrétaire général de la préfecture de la Haute-Vienne est encore plus explicite dans son courrier au ministre du Commerce, de l'industrie, des postes et télégraphes : *« Certains établissements sont rangés dans une catégorie différente ou même ne sont pas classés au nombre des industries reconnues dangereuses, insalubres ou incommodes suivant que les fours qu'ils comportent sont ou non fumivores ! (...) Plusieurs industriels et ingénieurs m'affirment qu'il n'existe pas de fours fumivores dans le sens absolu du terme. (...). J'ai l'honneur de vous prier de me donner les instructions sur ce point, afin que je sois fixé aussi exactement que possible sur la façon dont je dois interpréter les décrets relatifs au classement des établissements insalubres »*[574] (souligné par nous). Le ministre saisit alors le CCAM de cette question, qui rend un rapport mais sans se prononcer ; pour toute réponse, ledit rapport est transmis au préfet ce rapport, pour simple consultation[575].

La foi en cette technologie inefficace non seulement a fait prendre du retard en matière de contrôles et de surveillances (des suivis statistiques d'hygiène publique existaient par exemple en Grande Bretagne dès le XVIIe siècle, et des réseaux de mesures dès l'entre-

[572] In THIBAULT, op. cit., p. 321.

[573] Archives Nationales F12 4939. La même question se pose de nos jours pour d'autres procédés de dépollution, comme la dépollution photocatalytique de l'air, utilisée essentiellement comme « procédé innovant » pour dépolluer les rejets industriels. La photocalyse consiste à dégrader des composés gazeux à la surface d'un catalyseur. Une note technique de l'ADEME de mai 2013 conclut non seulement que l'efficacité de cette technologie est *« non prouvée en conditions réelles d'utilisation (…), car dépendante de la concentration en polluants, de l'humidité, de l'intensité lumineuse, des variations de température comme du contact avec le catalyseur »*, mais elle se montre très réservée sur les effets sanitaires et sur la consommation énergétique induits. Les risques sanitaires sont essentiellement dus à la présence de dioxyde de titane (TiO2), classé comme « cancérogène possible sur l'homme » depuis 2007, et par les sous-produits nocifs pour la santé et l'environnement qui sont générés par les réactions de dégradation.

[574] Archives Nationales F12 4945.

[575] Il convient de souligner ici l'importance des avis du CCAM qui tient lieu de réponse pour le ministre (voir *infra)*.

deux-guerres), mais aussi en mesures réglementaires[576]. C'est encore le préfet de police de Paris qui ouvrit la voie, par une ordonnance du 22 juin 1898, en interdisant les émanations de fumées *« noires, épaisses et prolongées »*[577]. Au niveau national, il faudra attendre la loi « Morizet » du 20 avril 1932.

Par ailleurs, l'implantation, au cœur des villes, des usines de production d'électricité, à compter des années 1880, se traduisit par le retour de nuisances (fumées noires issues de la combustion du charbon, bruits et trépidations) pour les riverains, alors même que la règlementation sous l'empire du décret de 1810 avait contribué à éloigner des centres-villes les industries nuisantes. De nombreuses plaintes et mobilisations populaires en résultèrent, lesquelles conduisirent par exemple le Conseil municipal de Paris à demander que ces centrales électriques fassent l'objet d'un classement au titre des établissements insalubres.

En réponse, un rapport du ministère du Commerce, en date du 27 juillet 1890, argumenta que cette doléance ne pouvait être satisfaite, car *« classer les usines électriques, ce serait s'engager à classer en même temps toutes les usines qui ont recours à la vapeur pour mettre en jeu des outils de nature quelconque et qui ont échappé jusqu'ici au classement (sic) »*[578]. Aux yeux de l'administration, la bonne marche de l'industrie commandait, en quelque sorte, que l'on n'entravât pas son essor par un classement d'activités qui étaient mues par des machines à vapeur, alors même que l'administration centrale avait œuvré au cours des décennies précédentes pour sortir du champ de la nomenclature lesdites machines à vapeur (voir *supra)*. Ceci, quelques fussent l'importance des nuisances générées et la vigueur des plaintes.

2) Les accidents industriels et les sinistres majeurs

Contrairement à ce que la littérature expose parfois, les accidents industriels, même majeurs, ont joué un rôle secondaire tant dans l'établissement de la nomenclature des établissements classés que dans son évolution, jusqu'à l'accident de Feyzin en 1966 (voir *infra)*, comme l'illustre bien le cas des poudreries et des poudrières.

Le 31 août 1794, de 30 à 150 tonnes de poudre, selon les sources, explosent dans le magasin de poudre du Château de Grenelle situé près de l'Ecole militaire, en pleine zone

---

[576] Pour une étude spécifique de la question, voir T. Le ROUX, *« Les fourneaux fumivores, progrès technologique, recul écologique. France/Grande Bretagne, 1780-1860 »* in JF. ECK et P. TILLY, *« Innovations, réglementations et transferts de technologies en Europe du Nord-Ouest aux XIXe et XXe siècles »,* Peter Lang, Berlin, 2011, p. 139-161.

[577] Archives de Paris, fonds Marboutin, D9J27. In S. FRIOUX, *« Les batailles de l'eau et de l'air purs : transferts internationaux et politiques d'amélioration de l'environnement urbain en France des années 1900 aux années 1960 »,* in C-F. MATHIS et JF MOUHOT, *« Une protection de l'environnement à la française (XIXe-XXe siècles),* Champ Vallon, 2013, p. 244.

[578] Archives Nationales F12 7614 et *Bulletin municipal,* 20 juin 1890. Cité par A. BELTRAN, *« La Fée électrique »* in A. CORVOL (dir.), *« Les sources de l'histoire de l'environnement »*, L'Harmattan, 1999, p. 27.

urbaine[579]. Si les nouvelles méthodes de travail récemment mises en place avaient permis d'accroître la capacité de production, les conditions de travail s'étaient nettement dégradées avec quelque 2 000 ouvriers confinés dans l'atelier de fabrication de poudre noire, sans mesure de protection et dans une atmosphère surchauffée. Le Directeur de la fabrication des poudres de Grenelle, Jean-Antoine Chaptal, avait affirmé au Comité de Salut Public que cette augmentation rapide de production pouvait se faire sans risque. L'accident, qui s'entendit jusqu'à Fontainebleau, fit un millier de victimes parmi les employés et la population riveraine. De nombreux bâtiments, maisons et arbres furent détruits.

Cet accident majeur, dont les causes restent encore inconnues à ce jour, souleva un immense élan de solidarité au sein de la population, tant pour les secours aux blessés que pour la reconstruction des habitations, et provoqua un émoi national considérable. Le rapport sur l'explosion de la poudrerie de Grenelle, déposé par Treilhard au nom des Comités de Salut public et de Sûreté générale, recommandait la mise en place de certaines mesures. Ainsi, la fabrication de poudre devait se faire en plusieurs endroits et dans des lieux éloignés de toute habitation, permettant ainsi à la fois de réduire les quantités présentes et la proximité des riverains ; de même, il était préconisé le remplacement de l'homme par de nouveaux « mécanismes » récemment mis au point, quand cela pouvait être possible[580].

Cet accident marqua durablement les esprits, de par ses graves conséquences mais aussi par le fait qu'il fut suivi, quatre jours plus tard, le 17 fructidor an III (4 septembre 1794), de l'incendie de la raffinerie de salpêtre installée dans l'abbaye de Saint- Germain-des-Prés, suivi de l'explosion d'environ quinze tonnes de poudre qui détruisit une bonne partie des bâtiments conventuels.

Pour autant, ces accidents industriels majeurs n'ont pas influencé la nomenclature de 1810 qui n'a pris en compte que très indirectement les dangers d'incendie et d'explosion et n'a nullement classé ces activités. Contrairement à ce que recommandaient les auteurs du rapport de l'Institut de 1809, les poudrières (lieux de stockage des poudres et explosifs), tout comme les poudreries (fabriques des poudres et explosifs), n'ont en effet pas été intégrées dans la nomenclature de 1810. Par contre, ils ont dû jouer un rôle dans le principe d'obligation d'éloignement des manufactures ou industries à haut risque.

Clairault éclaire parfaitement sur les raisons quelque peu fatalistes qui prévalaient au milieu du XIXe siècle *: « Quand on parle d'établissements dangereux, la pensée se porte aussitôt, comme par instinct, sur les moulins à fabriquer la poudre et sur les magasins affectés à sa conservation, dont l'explosion, malheureusement trop fréquente, est souvent marquée par des catastrophes épouvantables. Nous ne voyons pourtant pas qu'il en soit*

[579] La poudrerie était alors située sur la commune de Grenelle, laquelle fut annexée à Paris le 1er janvier 1860 sur décision du Baron Haussmann et forma, avec celle de Vaugirard et le quartier de Javel, l'actuel XVe arrondissement (source : Wikipédia).

[580] Rapport fait au nom des Comités de Salut Public et de Sûreté Générale sur l'explosion de la poudrerie de Grenelle, Séance du 15 fructidor an II de la République française une et indivisible, Convention nationale.

fait mention dans aucune nomenclature. Pourquoi cela ? Parce que le décret du 15 octobre 1810, ainsi que les règlements ultérieurs qui s'y rattachent, exclusivement applicables aux établissements appartenant à des particuliers, n'atteignent pas ceux qui sont destinés à un service public et à la formation desquels personne n'est en droit de s'opposer, quelque préjudice qu'il en doive éprouver. Il est en effet de principe que, dans toute société politique, chacun s'engage à rendre praticable, par des sacrifices personnels, ce qui doit tourner à l'avantage de tous ; l'existence du corps social est à ce prix »[581] (souligné par nous).

De son côté, Emmanuel Le Roy Ladurie n'hésite pas à considérer que telles catastrophes représentaient en fait de réelles opportunités pour transformer la ville dans un sens souhaité par les autorités : « *Le feu permet de réaliser localement ce qui, au siècle suivant, dans la capitale, demandera l'énergie du baron Haussmann : le viol du centre-ville. En somme, donnez-moi un bon incendie (…) et je vous « dégothiserai » votre ville. Telle pourrait être la devise des grands urbanistes du XVIIIe siècle »*[582].

La jurisprudence du Conseil d'Etat a longtemps reposé sur le principe que les préjudices subis par des riverains de sites à risques, relevaient en fait de charges publiques auquel chacun devait contribuer (voir *infra)*. L'Etat avait en charge l'intérêt général qui justifiait ainsi des charges, voire des sacrifices, pour les personnes concernées mais qui ne constituaient en rien des préjudices. Il a fallu attendre une autre explosion et l'arrêt *Regnault-Desroziers*[583] pour que la jurisprudence reconnaisse une responsabilité sans faute de l'État, sur le fondement du risque, et consacre la théorie des ouvrages dangereux. L'esprit de la loi du 19 décembre 1917 n'est sans doute pas étranger à cette décision fondatrice.

Ainsi, le 4 mars 1916, le Fort de la Double-Couronne (au nord de Saint-Denis), qui contenait de grandes quantités de matériels explosibles de la guerre, explosa, provoquant la mort de 23 personnes, en blessant 81 autres et détruisant de nombreux immeubles. Dans un revirement de jurisprudence, le Conseil d'Etat accueillit les recours indemnitaires, au motif que les opérations *« effectuées dans des conditions d'organisation sommaires, sous l'empire des nécessités militaires, comportaient des risques excédant les limites de ceux qui résultent normalement du voisinage, et que de tels risques étaient de nature, en cas d'accident, à engager, indépendamment de toute faute, la responsabilité de l'État »*. Le juge a ainsi considéré comme équitable que le dommage issu d'une activité de l'administration, laquelle est à l'origine d'un risque spécial, ouvre droit à réparation. Il y a bien en effet rupture d'égalité devant les charges publiques si le préjudice en résultant n'est pas réparé.

Ce ne fut, de la même façon, qu'à la fin du siècle, et à la suite de nombreux accidents industriels que les risques associés commencèrent à être explicitement intégrés dans la

---

[581] In ST. CH. CLAIRAULT, 1845, op. cit., page 329-330.

[582] E. LE ROY LADURIE, *« Baroques et Lumières »,* in G. DUBY (dir.), *« Histoire de la France urbaine »*. Tome 3 : *« La ville classique : de la Renaissance aux Révolutions »,* Le Seuil, 1981, p. 464.

[583] CE, 28 mars 1919, *Regnault-Desroziers*, *Rec. Lebon* p. 329.

nomenclature. L'histoire du moulin à poudre de Toulouse est riche d'enseignement à cet égard. Fernand Pifteau recense ainsi sept explosions entre 1781 et 1840, dont deux furent particulièrement graves (en 1816 et 1840)[584]. Dès la première explosion (16 avril 1816), le conseil municipal avait émis une motion en faveur de l'éloignement du moulin à poudre, mais qui ne fut suivie d'effet qu'après l'accident de 1840 : le moulin finit par être déplacé du centre-ville vers la campagne, sur un site qui sera le berceau du futur pôle chimique...qui hébergera, au début du siècle suivant, la Grande Paroisse (site « AZF »). Certains auteurs y ont vu le signe que ce déplacement était en lien avec le décret du 15 octobre 1810[585], mais l'activité de fabrication et de stockage de poudre restait exclue du champ de ce décret.

C'est essentiellement à la suite de l'incendie d'un atelier de « trituration du liège » à Muy dans le Var, en 1890, qui se traduisit par la mort de cinq ouvriers, que l'administration a commencé à modifier la nomenclature en conséquence. Ainsi certains établissements, pouvant présenter des risques analogues à ceux de l'atelier de Muy, furent classés dans la première classe. Mais c'était déjà un siècle après l'affaire de la poudrerie de Grenelle, et cela s'inscrivait en pleine revendication sociale et ouvrière.

Les accidents industriels ont ainsi peu concouru à l'évolution de la nomenclature. C'est encore le cas de nos jours après des accidents majeurs tels que celui de Bhopal en Inde, ou, de bien moins grande ampleur mais près de chez nous, l'accident intervenu à Grande Paroisse de Toulouse (accident « AZF »). C'est finalement l'accident de Seveso, qui est paradoxalement celui qui, de très loin, a causé le moins de morts et de dégâts, qui a été à l'origine des plus profonds bouleversements de la nomenclature, à la suite des dispositions communautaires auxquelles il a donné naissance (contrairement aux accidents précités) : directives Seveso 1, Seveso 2, puis Seveso 3 (voir *infra)*.

De même, les incendies spectaculaires et meurtriers qui ont causé de nombreuses victimes au cours des siècles précédents ne se sont jamais traduits par le classement de certains lieux publics (grands magasins, théâtres ou opéras) au sein de la nomenclature des établissements dangereux, malgré des demandes renouvelées en ce sens. Ainsi, pour ne citer que quelques exemples de sinistres dévastateurs : l'incendie du théâtre de la Gaîté en 1835, de la première salle Favart du Théâtre de l'Opéra-Comique en 1838, du théâtre de Rouen en 1876, et même l'incendie de la deuxième salle Favart (reconstruite), le 25 mai 1887, qui fit 200 victimes.

Le surlendemain de ce dernier sinistre, le 27 mai, le Conseil d'hygiène et de salubrité de la Seine émet le vœu solennel que les théâtres figurent parmi le champ de la législation sur les établissements classés. Dès le 3 juin, le préfet de police de Paris adresse en ce sens une requête au ministre du Commerce. Dans sa réponse, le 13 juin 1887, le ministre signifie une fin de non-recevoir au motif qu' « *il n'est pas possible de considérer les théâtres comme des manufactures ou des ateliers »*[586]*,* alors que la législation aurait très

[584] F. PIFTEAU *« La Poudrerie Royale de Toulouse », Bulletin municipal,* décembre 1939, pp. 693-700.
[585] L. BONNAUD, E. MARTINAIS, *op. cit.*, 2005, p.5.
[586] Archives Nationales F12 4934.

bien pu être modifiée pour la rendre applicable à ce type d'activités. Des conseils de province ont émis le même vœu, tout aussi vainement, comme celui de la Gironde le 29 juin 1887, et en des termes très durs : « *L'incendie de 1887 entraîna la mort de plus de 200 spectateurs, et en l'espace de 125 ans plus de 730 incendies graves éclatèrent à travers le monde faisant plus de 7 000 victimes. (...) Quel est l'établissement parmi ceux rangés au nombre des établissements dangereux et insalubres de première classe qui ait engendré une telle mortalité ? »*[587].

D'autres incendies meurtriers eurent lieu, sans que cela ne fît l'objet d'une législation quelconque : l'incendie du *Bazar de la Charité* en 1897, qui se solda par 129 morts, puis en 1917 l'incendie qui détruisit le *Bon Marché* à Paris, ne décidèrent pas pour autant le législateur à intégrer ce type d'établissements dans la nouvelle loi et sa nomenclature. Après bien d'autres incendies majeurs, comme celui du *Printemps* en septembre 1921, il a fallu attendre celui des *Nouvelles Galeries* de Marseille, qui fit 73 morts, le 28 octobre 1938[588], pour qu'une réglementation spécifique fût prise visant à la sécurité incendie des établissements recevant du public, notamment par un premier texte en date du 12 novembre 1938, puis par celui du 7 février 1941 sur le plan national[589].

&4. Les principaux acteurs de la nomenclature

A la fin du XVIIIe siècle et au début du XIXe, ce ne furent plus seulement les souverains et les nobles qui attirèrent l'attention et eurent une influence déterminante, mais également des scientifiques, des philosophes et des écrivains. Cette forme de reconnaissance des sciences, des arts et de la littérature rend compte d'une transformation naissante, mais décisive de l'espace public.

Les acteurs économiques, et parmi eux essentiellement les acteurs industriels, furent les principaux artisans de la nomenclature durant une bonne partie du XIXe siècle, tant ils

---

[587] In THIBAULT, *op. cit*., p. 336. L'introduction de l'éclairage au gaz fut à l'origine de nombreux incendies ; ainsi, le 12 mai 1887, soit moins de deux semaines avant l'incendie de l'Opéra-Comique, le ministre des Beaux-Arts répondait à une interpellation à la Chambre : *« Il n'est aucun théâtre qui n'ait brûlé, et même plusieurs fois, dans l'espace d'un siècle. Par conséquent, nous pouvons considérer comme probable que l'Opéra-Comique brûlera [on rit]. J'espère toutefois que cela sera le plus tard possible ».* In : *« Carmen à Mélisande »,* Exposition organisée au Petit-Palais, Paris, 18 mars-28 juin 2015.

[588] Compte tenu de l'incapacité des pompiers de Marseille de lutter contre l'incendie, le maire fut démis de ses fonctions et la ville placée sous la tutelle de l'État jusqu'en 1944. C'est également à partir de cette date que le corps des sapeurs-pompiers municipaux de Marseille a été dissous pour être remplacé, durablement, par un corps militaire de marins-pompiers.

[589] Les règles essentielles relatives à l'exploitation et à l'aménagement des établissements recevant le public (règlement ERP) sont actuellement fixées par le Code de la construction et de l'habitation (art. R. 123-1 et s.). De nos jours, les grands magasins ou les hypermarchés ne sont pas davantage visés en tant que tels par la nomenclature ICPE ; ils peuvent l'être indirectement par le biais de leur groupe de réfrigération ou de climatisation.

contribuèrent fortement à son élaboration (enrichissement, classement mais aussi exclusions). Cette influence prépondérante (A), ne se retrouvera que sous l'empire de la loi de 1976, et perdure notablement de nos jours. L'administration consultative (B), tout comme les hygiénistes ont joué un rôle contraire, mais plus limité, qui ira cependant croissant au cours du siècle (C).

A. Des acteurs économiques et industriels engagés en faveur de leurs intérêts

Au cours du XIXe siècle, les industriels se sont retrouvés nombreux au sein des comités, conseils, commissions et institutions de toutes sortes pour faire entendre leur voix et leurs intérêts. Quand ils n'ont pas créé, souvent efficacement, leur propre association ou organisation. Il est vrai que maints scientifiques de renom, qui avaient donné leur nom à des inventions, ont été aussi des industriels, ce qui leur a permis d'œuvrer efficacement en faveur de leurs intérêts et dans le sens de leur foi envers le progrès sans frein.

L'archétype est Chaptal, grand scientifique, chimiste, important industriel, membre de l'Institut depuis 1798, mais aussi ministre de l'Intérieur sous Napoléon de 1800 à 1804, et, à tous ces titres, auteur-clé des deux rapports de l'institut de 1804 (alors qu'il était encore ministre de l'Intérieur), et de 1809. Il a, de plus, présidé jusqu'à sa mort, en 1832, la société d'encouragement à l'industrie nationale qu'il avait créée en 1802.

Le premier rapport de 1804 de l'Institut représente l'exemple type des conflits d'intérêts qui sévissaient librement à l'époque. Il relevait ainsi bien plus d'un plaidoyer pour les industriels, que d'une véritable étude scientifique. Comment pouvait-il d'ailleurs être exempt de conclusions partisanes, compte tenu que ses auteurs étaient eux-mêmes de gros industriels ou en comptaient dans leur proche entourage ? Geneviève Massard-Guilbaud relève ainsi, non sans malice, que *« l'académicien Chaptal lut ce jour-là devant ses collègues le rapport qui répondait à la question posée par le ministre Chaptal* [ministre de l'Intérieur de Napoléon]*, sur le problème des nuisances causées notamment par les entreprises de l'industriel Chaptal, rapport rédigé par Guyton de Morveau et Chaptal, chimistes… »*[590].

Une des fabriques de Chaptal était-elle en butte permanente aux plaintes et récriminations des voisins, du fait des émanations abondantes et incommodantes qu'elle générait ? Elle fut aussitôt classée par Napoléon *« nécessaire à la défense de la Nation »* en 1813, rendant désormais irrecevable toute plainte[591].

Le savant, académicien, industriel, ancien ministre et conseiller d'Etat Chaptal, dont l'influence fut déterminante, avait des idées libérales bien arrêtées en matière économique, telles qu'elles se révèlent dans son ouvrage paru en 1819 *De l'industrie française* : *« L'action du Gouvernement doit se borner à faciliter les approvisionnements, à garantir la propriété, à ouvrir des débouchés aux produits fabriqués, et laisser la plus grande liberté à l'industrie. On peut se reposer sur le fabricant pour tout le reste. Un*

[590] G. MASSARD-GUILBAUD, 2010, op. cit, p. 36.

[591] GUILLERME, LEFORT et JIGAUDON, *« Dangereux, insalubres et incommodes. Paysages industriels en banlieue parisienne, XIXe-XXe siècles »,* 2004, p. 100.

Gouvernement qui veut diriger l'industrie sort de ses limites et de ses attributions »[592] (souligné par nous).

Il est manifeste que le décret impérial du 15 octobre 1810 s'est parfaitement inscrit dans ces exigences libérales du moment, mais pas d'une façon aussi engagée et déséquilibrée. Si les autorités y ont donné la part belle aux industriels, elles ont cependant –même si c'est imparfaitement- cherché à trouver un plus juste équilibre entre les deux grands intérêts en jeu : la propriété industrielle d'un côté, la propriété du sol de l'autre. Aussi, ne se sont-elles pas contentées du rapport de 1804, mais ont demandé à l'Institut un nouveau rapport tout en orientant ses travaux dans un sens moins partisan. La venue d'un nouveau ministre de l'Intérieur, non intéressé cette fois à la cause, y a grandement contribué (voir *supra).*

A la suite de Chaptal, plusieurs membres influents du Conseil de salubrité de Paris ont été, dès la création de ce Conseil, liés à la Société d'encouragement pour l'industrie nationale, comme Marc et Darcet, eux-mêmes des chimistes industriels. Ils avaient été mis en cause, dans les années 1810-1811, pour leurs manufactures de soude qui comptaient parmi les deux plus importantes et polluantes de Paris.

Le cas de Darcet, bien que moins connu que celui de Chaptal, illustre parfaitement à lui seul, au-delà des conflits d'intérêts, la conjugaison de tout un ensemble de facteurs qui ont durablement façonné la société industrielle du XIXe siècle et la nomenclature des établissements classés. Jean-Pierre Joseph Darcet a été à l'origine des premières fabriques de soude et de potasse artificielles, mais aussi d'alun, et a perfectionné la savonnerie et le clichage[593]. Dans le cadre de ses nombreuses recherches sur les alliages, l'affinage des métaux, la fabrication et l'essayage des monnaies, il a amélioré la ventilation d'un grand nombre d'industries manufacturières et réussit à réduire certaines émanations gazeuses.

Nommé en 1810 membre du Conseil d'hygiène publique et de salubrité, où il œuvre en particulier sur les fourneaux fumivores, il est également membre fondateur et vice-président du Conseil général des manufactures, depuis 1810, et membre du Comité consultatif des arts et manufactures ; il est élu à l'Académie des sciences en 1823[594]. Ces nombreuses activités industrielles lui valent d'être qualifiées par Thomas Le Roux de *« principal pollueur de Paris »* sans jamais avoir été inquiété. Il représente l'archétype du notable, à la fois industriel, scientifique et hygiéniste qui sut allier la défense de ses intérêts, comme ceux de l'industrie, tout en apportant des nouvelles technologies et des améliorations aux conditions de travail des ouvriers[595]. La révolution chimique de cette

---

[592] J.A. CHAPTAL, *« De l'industrie française »* 1819, présentation par Louis Bergeron, Paris, imprimerie nationale, p. 370. Les temps ont-ils vraiment changé de nos jours, à la lumière des innombrables textes parus ces dernières années en faveur de la simplification et de la vie de l'entreprise ?

[593] Technique qui consiste à couler une matière fondue dans l'empreinte qu'on a prise d'une forme, afin de la reproduire.

[594] Source : Wikipédia.

[595] T. LE ROUX, « *Le laboratoire des pollutions industrielles. Paris 1770-1830 »*, Albin Michel, 2011, p. 317.

période a été, en quelque sorte, au centre d'une forme moderne de collusion entre le savoir et le pouvoir.

Combes, le directeur de L'Ecole des Mines, résume parfaitement la position dominante au cours des débats de la Commission sur la révision de la nomenclature en 1864 : « *Les établissements soumis à autorisation sont trop nombreux (…). Il aurait mieux valu établir un règlement général auquel les entreprises auraient dû se soumettre sans avoir à passer par la procédure d'enquête. Il ne s'agit pas de négliger la protection des voisins mais de miser sur le fait que les entreprises sauraient se placer elles-mêmes dans les lieux où elles ne nuiraient pas au voisinage »* (souligné par nous).

L'industriel et savant Chevreul, qui présidait la commission, considérait quant à lui que l'on avait abusé des dispositions du décret de 1810 et qu'il convenait en conséquence de *« dégager l'industrie de l'intervention administrative »* dans tous les cas où celle-ci n'était pas utile, voire était nuisible[596]. En conséquence, la commission rendit un rapport en décembre 1864 qui proposa de multiples déclassements, au motif que le progrès technique avait permis aux industries de devenir *« moins insalubres qu'elles ne l'étaient lors de leur classement primitif ».* La plupart des déclassements demandés ont été repris par le décret de nomenclature du 31 décembre 1866.

Dans la même veine, la Commission centrale des machines à vapeur, chargée de conseiller le ministre compétent, comprenait de nombreux propriétaires de ces machines ou des industriels qui en étaient proches. Les propriétaires des machines à vapeur se sont même réunis en associations qui, une fois déclarées d'utilité publique, se sont vu aussitôt confier la surveillance de leurs installations, en lieu et place de l'inspection d'Etat (voir *supra)*.

La montée en puissance du pouvoir industriel au XIXe siècle va permettre de conforter une situation qui lui est globalement favorable, et tenter de s'opposer à la fois aux classements, notamment le plus pénalisant (la 1ère classe) et à tout contrôle par l'administration. L'exemple le plus emblématique est celui du déclassement progressif des fours à chaux et à plâtres, qui commença dès 1811 pour s'achever avec succès en 1818.

Si une corporation a cependant toujours réussi à échapper à la législation des établissements classés, c'est bien celle des mines et carrières. L'année même de la publication du décret du 15 octobre 1810, a été promulguée la loi du 21 avril 1810 concernant les mines, les minières et les carrières[597], suivie notamment du décret du 18 novembre 1810 qui organisa le corps impérial des ingénieurs des mines[598]. Et si les

[596] Deux siècles plus tard, la rhétorique n'a pas changé. Tous les débats qui ont présidé, par exemple, au régime de l'enregistrement, le démontrent.

[597] Laquelle a entièrement abrogé la loi susvisée du 28 juillet 1791 relative aux mines, en l'étendant aux minières et aux carrières selon la nature des matériaux extraits.

[598] La même année, en date du 8 mars 1810, la première loi, sur les expropriations pour cause d'utilité publique a également marqué l'histoire du droit. Le droit de propriété devient ainsi davantage conditionné aux intérêts de l'Etat, même si la dépossession est –progressivement et mal- indemnisée. L'atteinte au droit

carrières ont fini par être soumises à la législation relative aux établissements classés, il a fallu attendre pour cela l'édiction de la loi du 19 juillet 1976, et même juin 1994 avec la création d'une rubrique spécifique de la nomenclature[599]. Les exploitations minières, pétrolières et gazières, quant à elles, échappent toujours à cette législation pour conserver leur autonomie au sein du Code minier, qui leur est globalement très favorable. Sa refonte, en cours mais régulièrement reportée, initiée par l'ordonnance n° 2011-91 du 20 janvier 2011, qui modifie la partie législative du Code minier[600], ne cesse pas de susciter la controverse (voir *infra).*

En fait, des rétrogradations de classes ont eu lieu, de tout temps, à la faveur de groupes d'influence qui ont bénéficié soit de régimes dérogatoires, soit de bienveillances administratives, en fonction des rapports de force qu'ils ont su imposer. Les établissements classés, qui ont toujours été au carrefour de nombreuses contraintes et exigences, ont ainsi fait l'objet d'arbitrages constants au cours du temps de la part des autorités. Arbitrages qui ont été rendus dans un sens favorable, ou non, à la protection de l'environnement ou du voisinage, en fonction souvent du contexte sociétal du moment.

Ce furent initialement les exploitants des fours à chaux et à plâtres, des soudières et des nitrières, ainsi que de la métallurgie, qui ont bénéficié des plus grandes largesses des autorités ; ce furent par la suite les fabricants et exploitants de machines à vapeur, puis l'industrie du nucléaire et des activités pétrolières. Certaines activités considérées traditionnellement comme stratégiques, ou politiquement incontournables, ont su garder leur privilège encore de nos jours, soit en conservant leur autonomie procédurale (plutôt favorable), comme les activités minières, soit en obtenant continûment des assouplissements de la législation environnementale en leur faveur, à commencer par la nomenclature des établissements classés, comme l'agriculture.

Déjà le décret de 1810 entendait préserver les cultures, des nuisances qui pouvaient leur être portées (art. 12) ; par la suite, la nomenclature retiendra parmi les inconvénients propres à certaines activités les *« émanations nuisibles à la végétation »*. Le Conseil d'Etat

---

de propriété et à sa libre jouissance, au profit d'intérêts supérieurs, se retrouve d'ailleurs dans le décret du 15 octobre 1810 subordonnant à autorisation préalable certaines activités industrielles et économiques, qui pouvaient jusqu'alors s'exercer librement, et au respect de certaines prescriptions (même minimales à l'origine). Il faudra attendre la loi du 7 juillet 1833 pour que soit introduite l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique (ou DUP). Si la réforme de 1958 a refondu toute la procédure, cela fut toujours avec l'objectif de défendre le droit des propriétaires et de faire aboutir les projets de l'administration, au nom d'un intérêt supérieur.

[599] Rubrique 2510. Le contentieux, fort commenté, diligenté par les *Amis de la Terre* (CE, 21 février 1986, *Lebon 45 ; RJE* 1986, 85*)* a joué un rôle déclencheur (voir *infra).* Ce cas illustre magistralement le rôle fondamental joué par la nomenclature : l'absence de nomenclature fait obstacle à l'application de la loi, quand bien même cette dernière assujettit explicitement l'activité concernée. Voir dans ce sens, pour la même question : CE, 5 février 1982, *Assoc. de défense de la qualité du Val-de-Loire, Lebon 56 ; AJDA* 1982, 471 ; *CJEG,* 1982, 159, concl. Pinault ; *RJE*, 1983, 36.

[600] Ordonnance qui n'a toujours pas été ratifiée, plus de quatre années plus tard.

ne sera pas non plus indifférent à cette question, en refusant par exemple, dans un célèbre arrêt en date du 3 mars 1899, l'autorisation d'implanter une fabrique d'acide sulfurique près de cultures maraîchères[601], et alors qu'il avait régulièrement validé de telles autorisations à proximité de riverains.

Les fondements et l'évolution de la nomenclature, à l'époque comme de nos jours d'ailleurs, reposent sur une conjugaison de facteurs alliant d'un côté l'évolution des technologies, la maîtrise progressive des nuisances et risques par les industriels, de l'autre la perception (et acceptation) qu'en a la société civile. Ainsi, les industriels ont toujours fait pression auprès de l'administration pour que soient révisés à la baisse les obligations qui pèsent sur eux, compte tenu de l'évolution de leur savoir-faire. Le Comité de l'Intérieur et du Commerce auprès du Conseil d'État s'en fait l'écho et souligne que lorsque *« le progrès des arts a fait disparaître une grande partie des dangers et des incommodités qui avaient motivé les précautions de l'autorité, il ne reste plus que l'inconvénient des entraves apportées à l'exercice de l'industrie »*[602].

Toutefois, avec le temps, le pouvoir industriel devra de plus en plus composer à la fois avec des volontés politiques plus affirmées en faveur des tiers, avec l'importance croissante des hygiénistes et avec les premiers grands mouvements de revendication ouvrière. De plus, les plaintes de la population vont croissant, et parmi celle-ci une bourgeoisie d'affaire et commerçante à l'influence grandissante, relayée au XXe siècle par un corps social et, à un moindre degré, un corps politique, certes composite mais de plus en plus éclairé, informé et défenseur de l'environnement.

L'évolution sociale de la société a ainsi permis d'élargir progressivement, mais notablement, le champ de la nomenclature et les prérogatives interventionnistes de l'Etat. Jusqu'au coup d'arrêt majeur que fut, en 2009, le régime de l'enregistrement des ICPE.

B. Le rôle déterminant de l'administration consultative

De nombreux comités ou conseils consultatifs, de nature technique, scientifique ou médical, voient le jour à la fin du XVIIIe et au début du XIXe siècle ; leur rôle a été souvent déterminant dans la sélection et le contenu, tant des critères de classement que des rubriques de nomenclature. La présence des industriels, prééminente au départ, s'estompa peu à peu. La montée en puissance des hygiénistes au cours du temps permit progressivement de contrebalancer l'influence de la sphère économique. La nomenclature et, surtout, le choix des seuils de classement au sein même de celle-ci, ont fortement été conditionnés par ces luttes d'influence, qui n'ont jamais cessé. Pour

[601] CE, 3 mars 1899, *Sieurs Puilly, Lefebvre et Cie,* n° 85304, Rec. 166.

[602] La comparaison est à nouveau saisissante avec la situation contemporaine qui prévaut, quand on se réfère aux publications du Centre National de l'Industrie (voir *infra).*

l'essentiel, les principales institutions furent, d'un côté le Comité consultatif des Arts et Manufactures (CCAM), de l'autre, divers conseils, comités d'hygiène ou de salubrité.

1) Le Comité consultatif des Arts et Manufactures

Dès la seconde moitié du XVIIIe, et plus encore au cours du XIXe siècle, s'est mis en place un système, toujours bien vivant, que Jacques Theys rattache à une exception française, à savoir le monopole de l'expertise d'Etat : *« L'expertise reste encore principalement le monopole de l'administration et notamment des ingénieurs. C'est l'Etat qui détient le pouvoir de déclencher les procédures dans lesquelles il recourt de manière très contrôlée aux compétences spécialisées d'experts qui, dans leur grande majorité, font partie du personnel administratif »*[603]. Plus précisément, il conviendrait plutôt de qualifier cet état de fait : la prépotence, davantage que le monopole, de l'expertise d'Etat.

Le CCAM fut créé sous la Révolution par décret du 16 octobre 1791, sous l'appellation de Bureau de consultation des Arts et manufactures. Il prit son nom en 1806 et se vit chargé d'une double mission pour la matière qui nous occupe : une mission normative en vue de l'établissement de la nomenclature, et un rôle de conseil auprès des préfets sur leur demande. Sa composition fut durablement établie par le décret du 14 octobre 1880.

Très rapidement, le CCAM a aussi conseillé le ministère chargé du commerce, au sein duquel un bureau était chargé d'élaborer la nomenclature. Pour le Comité, composé à l'origine essentiellement d'industriels, d'ingénieurs des Mines ou des Ponts, et de scientifiques souvent éminents (comme Gay-Lussac, Chevreul) proches d'industriels ou industriels eux-mêmes, la libre-entreprise et les intérêts de l'industrie devaient prédominer avant toute chose, et ce pour le bien de la Nation. Au sein du CCAM ont cependant longtemps régné en maître les Ingénieurs des Mines : ce furent souvent eux qui imprimèrent en fait les décisions du Comité, et, partant, celle du Gouvernement. L'omnipotence du CCAM était telle, qu'il pouvait s'opposer avec succès aux avis d'autres commissions ou comités lorsque ces derniers se montraient plus protecteurs de la santé ou de la salubrité publique[604]. Et cela d'autant plus que le Conseil d'Etat a longtemps requis l'avis du Comité pour les contentieux relatifs aux établissements classés. S'il n'était pas lié par les rapports de ce dernier et s'il concluait parfois dans un sens contraire, bien souvent ses arrêts s'en inspirèrent fortement.

Le CCAM a longtemps interprété à la lettre le décret de 1810 et les textes subséquents, sans en retenir l'esprit et sans chercher à l'adapter à l'évolution de la société. Ainsi, il s'est

---

[603] J. THEYS, *« Le savant, le technicien et le politique »* in D. BOURG (dir.) *« La nature en politique ou l'enjeu philosophique de l'écologie »,* L'Harmattan, 1993, p. 53. Voir aussi le colloque *« Les experts sont formels »*, Arc-et-Senans, en 1989.

[604] Comme aux avis du Conseil supérieur d'hygiène publique (CSHP), créé en 1848, qui conseillait le ministère de l'Intérieur sur les questions d'hygiène.

fortement appuyé sur le fait que le décret concernait uniquement les propriétaires des habitations voisines et la protection de leurs biens, mais non les riverains en tant que tels, ni les travailleurs au sein des établissements. De même, le CCAM a longtemps considéré que le décret ne visait nullement les commodités de voisinage, autres que les mauvaises odeurs. La réponse en 1872 du Comité consultatif des Arts et Manufactures à une doléance en faveur du classement des chaudronneries à bras, est explicite à cet égard : *« Le décret de 1810 (…) ne visait que les établissements qui répandent une odeur insalubre ou incommode. Un classement motivé exclusivement par l'incommodité résultant du bruit pourrait être contestable »*[605].

Auparavant, en 1865, le Comité, saisi par le ministre de l'Agriculture et du Commerce au vu de nombreuses plaintes à l'encontre de scies mécaniques jugées trop bruyantes par de nombreux riverains, avait, dans la même veine, émis un avis défavorable pour le classement au motif que *« l'incommodité résultant du bruit produit par une scie mécanique n'appartient pas au nombre des inconvénients prévus par le décret du 15 octobre 1810 »*[606].

La « chaîne » du processus de classement d'une nouvelle activité ou rubrique a très souvent pris sa source dans l'expression de plaintes, surtout si elles étaient récurrentes[607]. A l'occasion d'enquêtes *de commodo et incommodo*, ou bien à l'issue de plaintes exprimées directement auprès des autorités, le préfet en était saisi soit directement, soit, le plus souvent, par l'intermédiaire du maire ou du commissaire-enquêteur. Le préfet demandait l'avis de son conseil d'hygiène et de salubrité, ainsi que celui des ingénieurs de l'Etat. A la suite de cette première étape, s'il était considéré que l'activité incriminée devait faire l'objet d'un classement, le préfet transmettait le dossier au ministre compétent, lequel saisissait pour avis le CCAM. Ce dernier ouvrait alors une procédure d'enquête avant de rendre son avis. Celui-ci était cependant souvent négatif, tant le Comité était réticent à élargir les critères et les champs de classement (voir *supra).* Ainsi, le CCAM, dont l'ultime avis était souvent le plus déterminant, a longtemps refusé que soit classée par exemple une activité sur le fondement du bruit ou de trépidations, considérant en cela qu'il s'agissait d'inconfort et non pas d'insalubrité.

A la fin du XIXe et au début du XXe siècle, le CCAM joua toutefois un rôle de plus en plus moteur en faveur du classement de nouvelles technologies ou de nouveaux procédés, tels le recyclage ou le traitement des déchets (procédés de régénération du caoutchouc, activités de traitement ou d'incinération des ordures ménagères)[608].

---

[605] Archives Nationales *F12 4939.*

[606] Lettre du ministre de l'Agriculture et du Commerce, le 29 juin 1865. Le bruit a commencé à être davantage pris en compte dans la nomenclature lors de sa refonte en 1866.

[607] La situation n'a d'ailleurs guère changé de nos jours, sinon en termes de classement du moins en matière de contrôle des installations classées : les plaintes figurent comme un des critères de choix pour rendre un établissement prioritaire dans les plans annuels d'intervention de l'inspection des ICPE.

[608] Rapport et avis des séances du CCAM du 16 octobre 1901, des 7 janvier et 5 août 1903.

Le CCAM, largement influencé par les Ingénieurs des Mines, a ainsi longtemps œuvré en faveur des intérêts industriels au détriment, souvent, de l'hygiène et de la santé publiques. Ainsi, G. Massard-Guilbaud relève de l'ensemble de ses travaux sur les archives qui concernent les relations entre les industriels de cette époque et les pouvoirs publics que *« les ingénieurs de l'Etat, souvent ceux des Mines*, *avaient l'art de récuser* [les pétitions du public], *dont les arguments n'étaient pas assez savants à leurs yeux ».*[609] La concordance de temps, voire d'esprit, est d'ailleurs parfaite entre le décret impérial du 15 octobre 1810 et la création du « *Corps impérial des Ingénieurs des Mines »* par le décret du 18 novembre 1810, qui a longtemps organisé le Conseil général des Mines[610].

Si cette situation a évolué, de nos jours, dans un sens un peu plus propice à l'intérêt général avec la création et le fonctionnement du CSIC, puis du CSPRT[611], c'est l'administration centrale, en grande part dirigée par le corps des ingénieurs des Mines, qui reste maître de l'ordre du jour, des textes qui y sont présentés et défendus, et *in fine* publiés. Quand ce ne sont pas les mêmes ingénieurs des Mines qui rédigent les rapports à l'origine des textes qui vont être présentés par l'administration. De plus, les intérêts des industriels continuent, comme par le passé, à largement prédominer, comme la création du régime de l'enregistrement l'a bien démontré (voir *infra)*. A l'occasion du 40ème anniversaire du ministère de l'Environnement, Bettina Laville rend bien compte de ces *« complicités dangereuses »* qu'entretiennent les corps comme celui des Mines[612].

Les grands corps, culturellement proches –quand ce n'est pas pécuniairement proches- des intérêts économiques, ont joui et jouissent en effet encore d'une influence déterminante dans notre pays, à commencer par le corps des Mines pour la matière qui nous concerne[613]. Mais, l'administration consultative*,* qui a vocation à jouer un rôle représentatif de tous les intérêts en jeu et faire office de contre-pouvoir, est fortement tributaire du mode de représentation et pose la question de la juste participation de personnes privées à l'action administrative. Les instances consultatives restent ainsi très souvent dominées par de forts conflits d'intérêts, par le truchement notamment des

---

[609] In : Revue du comité d'Histoire *Pour mémoire,* MEDDE et MLETR, n° 14, 2014, p. 141. Il convient toutefois de relever de notables exceptions, comme l'ingénieur des Mines Frédéric Le Play qui a compté parmi les premiers sociologues français pour ses études sur la condition ouvrière à la deuxième moitié du XIXe siècle ; il fut d'ailleurs le fondateur en 1856 de la Société d'économie sociale.

[610] Lequel a fusionné, par décret n° 2009-64 du 16 janvier 2009, avec le Conseil général des technologies de l'information, pour former le Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET) : la culture qui prédomine en est parfaitement traduite.

[611] CSIC : Conseil supérieur des installations classées ; CSPRT : Conseil supérieur de prévention des risques technologiques (qui a succédé au précédent). Toutefois, des conflits d'intérêts notoires y subsistent par la présence de personnalités qualifiées qui interviennent préférentiellement pour la défense des intérêts de leur clientèle industrielle.

[612] In *« Les 40 ans du ministère de l'environnement »,* Revue du comité d'Histoire *Pour mémoire,* MEDDE, n° spécial, 2013, p. 102.

[613] C'est aussi vrai des Ingénieurs des Ponts et chaussées, pour d'autres matières techniques, comme l'a montré par exemple Sabine Barles pour l'assainissement des villes, à l'encontre souvent de l'avis des médecins : S. BARLES, *« La Ville délétère : médecins et ingénieurs dans l'espace urbain (XVIII-XXe siècles) »,* Champ Vallon, 1999.

nominations, comme c'est le cas au CSPRT avec la présence de personnalités qualifiées œuvrant en faveur des industriels.

2) Le Comité consultatif d'hygiène publique de France

Si un Comité national chargé des questions d'hygiène publique fut créé quelque trente années après le CCAM, son influence resta limitée durant de nombreuses décennies. Il devint lentement un acteur plus important, au détriment du premier, grâce aux évolutions des connaissances de l'hygiène publique (voir *infra).*

A la suite de la recrudescence d'épidémies, notamment de choléra et de typhoïde, au début du XIXe siècle, et tout particulièrement à la suite des graves épidémies de peste à Marseille, il fut créé par ordonnance du 7 août 1822 un Conseil supérieur de santé placé auprès du ministre de l'Intérieur. L'ordonnance fondatrice édictait également la mise en place de conseils départementaux d'hygiène, qui ne virent cependant le jour qu'avec le décret du 10 août 1848. A cette occasion, le Conseil supérieur de Santé fut remplacé par le Comité consultatif d'hygiène publique de France (CCHPF), renforçant en cela la priorité dévolue à l'hygiène publique. Le décret du 30 septembre 1884 ajoute, aux missions du Comité, la question relative au *« régime des eaux au point de vue de la salubrité ».*

Pour autant, l'importance des pollutions de l'eau par l'industrie n'a jamais été réellement prise en compte dans la nomenclature, aussi bien dans la refonte de 1886 que par la suite : jusqu'à la loi du 19 décembre 1917 l'altération de l'eau n'a guère concerné que quelque 5% des rubriques, avec une belle constance. Cette question n'a même jamais justifié en elle-même un classement en 1ère classe. Dès l'origine, l'air et les odeurs ont constitué le primat des préoccupations des autorités, aux dépens d'autres sujets d'importance sur le plan de la santé publique (tels que l'eau ou le bruit). Par la suite, l'incendie et l'explosion sont devenus d'importants motifs de classement, mais qui restent associés à l'air et à l'atmosphère. La théorie de l'aérisme a en effet supplanté très longtemps toute autre considération (voir *infra)*. Comme l'a résumé E. Naim-Gesbert, l'air était alors la source médiatrice de la législation des établissements classés[614].

Le Comité vit également ses compétences élargies aux questions de salubrité relatives aux « manufactures, usines et ateliers » par le décret du 30 septembre 1884. Ce n'est qu'à partir de cette date que cet organisme commença, peu à peu, à jouer un rôle incontournable, relayé en cela par les conseils départementaux, dans le domaine des établissements classés, et ce souvent à l'encontre du Comité consultatif des Arts et Manufactures[615]. La loi du 15 février 1902, relative à la protection de la santé publique,

---

[614] E. NAIM-GESBERT*, « Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement ; contribution à l'étude des rapports de la science et du droit »*, thèse, Droit, Lyon 3, 1997, p. 78.

[615] Les médecins qui se trouvaient en majorité (57 %) dans le CCHPF lors de sa création, en 1848, n'étaient cependant plus que 44 % dès 1850 et 35 % en 1884. Les grands gagnants furent les représentants de

étend encore le champ de compétence du CCCHPF au classement des établissements insalubres, dangereux ou incommodes, ainsi qu'à toutes les questions intéressant l'hygiène publique, les travaux publics d'assainissement ou d'amenée d'eau d'alimentation des villes de plus de 5 000 habitants. L'article 25 dispose ainsi que le Comité doit obligatoirement être consulté sur le classement des établissements relevant de la législation de 1810. Pratiquement, ce ne fut qu'à partir de 1908 que le CCHPF a été systématiquement consulté pour les classements, ce qui a favorisé la prise de décisions moins industrialistes et plus favorables à l'hygiène et à la salubrité. L'influence du Comité fut cependant largement contrebalancée par le Comité consultatif des Arts et Manufactures, de longues décennies durant, y compris dans son propre domaine d'élection[616].

Le Comité sera ensuite remplacé par le Conseil Supérieur d'Hygiène Publique de France (CSHPF), par la loi du 29 janvier 1906 modifiant celle du 15 février 1902. Par la suite les missions, la structure et le fonctionnement du CSHPF ont été modifiés à plusieurs reprises. Il a même été supprimé, en même temps que de nombreuses autres commissions, par la loi du 15 octobre 1940 avant d'être rétabli par celle du 21 juillet 1942. Pour améliorer son fonctionnement, le décret n° 55-927 du 7 juillet 1955 apporte d'importantes modifications à sa composition[617].

3) Le Conseil de salubrité de Paris et les conseils départementaux d'hygiène et de salubrité

---

l'administration et, dans une moindre part, les hygiénistes souvent plus engagés que les médecins dans la lutte contre l'insalubrité et l'incommodité de voisinage.

[616] Cette situation demeure de nos jours en matière d'ICPE : le SCIC puis le CSPRT, qui ont remplacé successivement le CCAM, n'ont plus compris en leur sein d'experts de la santé ou de l'hygiène publique. Ainsi le décret n° 2011-1891 du 14 décembre 2011, issu du « Grenelle » de l'environnement, qui a refondu la composition du CSPRT, a fait disparaître les deux représentants du Haut conseil de la santé publique qui y figuraient jusqu'alors.

[617] Après plusieurs autres transformations d'ordre réglementaire, le décret du 27 mars 1997 redéfinit les missions et l'organisation du CSHPF, ainsi que sa nouvelle composition et son mode de fonctionnement. Le CSHPF perd cependant en 1999 une partie de ses attributions, relatives notamment aux questions alimentaires, au profit de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSA). Puis la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique supprime ce Conseil. Etrangement, à l'heure des fusions de maints comités et commissions, ses attributions consultatives d'ordre général sont réparties entre le Haut conseil de la santé publique, la Conférence nationale de santé et le Comité national de la santé publique. De quoi diluer les avis rendus et leur portée. En ce qui concerne les avis spécifiques par dossier, soit cette obligation d'avis est supprimée, soit cette compétence est transférée à l'une des agences françaises de sécurité sanitaire. Il est difficile de voir dans ces différentes réformes une véritable politique de santé publique, comme si, toutes choses étant égales par ailleurs, nous étions revenus aux atermoiements du XIXe en ce domaine.

Le préfet de police de Paris avait initié la démarche en créant le 18 messidor an XI (7 juillet 1802) le premier Conseil de salubrité institué en France, pour le ressort de la capitale. Ce Conseil joua par la suite le rôle de conseiller pour les permissions à accorder et les prescriptions à prendre en ce qui concerne les établissements et activités régis par le décret de 1810. A l'instar de Chaptal, plusieurs membres influents du Conseil de salubrité de Paris étaient liés, dès sa création, à la Société d'encouragement pour l'industrie nationale, comme Marc et Darcet, chimistes industriels mis en cause dans les années 1810-1811 pour leurs manufactures de soude qui comptaient parmi les plus importantes et polluantes de Paris. Pour de nombreux membres du Conseil de salubrité, il était toujours possible de recourir à la science ou aux nouvelles technologies pour améliorer le fonctionnement et les rejets des établissements industriels : *« On peut théoriquement changer toutes les conditions d'insalubrité d'un atelier ; la science indique des moyens certains d'en détruire les émanations incommodes ou nuisibles »*[618].

Ce Conseil joua cependant un rôle essentiel dans la prise en compte de l'hygiène industrielle, dans l'édiction de l'ordonnance du préfet de Paris de 1806 comme dans celle du décret impérial du 15 octobre 1810. En effet, les inspections des établissements nécessitant une autorisation préalable, qu'il avait instituées, et l'instruction des plaintes du voisinage qu'il organisa, furent autant de sources précieuses d'informations. Par ailleurs, plusieurs grandes villes de province avaient suivi l'exemple de la Seine, en créant leur propre conseil d'hygiène et de salubrité dès 1817, avant que la disposition ne soit étendue à tout le pays par le décret du 18 décembre 1848[619]. Ce fut notamment le cas de la ville de Nantes qui créa le sien en 1817, sous l'initiative du préfet et sur l'impulsion du maire[620]. Tout comme le Conseil parisien, le Conseil de Nantes a eu pour vocation première de conseiller le préfet et le maire en matière d'établissements insalubres ou incommodes, avant de voir sa mission étendue à l'hygiène publique de façon générale.

Rappelons aussi que le Conseil de salubrité de Paris avait dressé, dès 1908, le « Tableau des maladies considérées comme causes de mort », qui représente *« la première nomenclature de causes de décès élaborée en France à des fins pratiques et administratives et qui permet un classement systématique en 190 rubriques des causes déclarées par les médecins sur les bulletins de décès »*[621] .

De même, en 1837, le Conseil de salubrité de la Seine différencie clairement les types d'industries à maintenir dans la ville et son agglomération, de ceux qu'il convient d'éloigner, voire de déplacer en banlieue. Les premiers *« ne prospèrent que dans les*

---

[618] J-B. MONFALCON, I. de POLINIÈRE, *« Hygiène de la Ville de Lyon ou opinions et rapports du conseil de salubrité du département du Rhône »,* Paris, Baillière, 1845, p. 31.

[619] Il crée également des conseils d'hygiène d'arrondissement dans les grandes villes. L'institution des conseils d'hygiène et de salubrité trouve également sa source dans le premier traité français de salubrité qui parut peu de temps auparavant, en 1846, à savoir le « *Traité de la salubrité dans les grandes villes »* de MONTFALCON et POLINIERE (voir *infra)*.

[620] A. F. LA BERGE, *« Mission and method. The early-nineteenth century French public health movement"*, Cambridge, University Press, 1992, p. 129 et s.

[621] J. VALLIN, F. MESLE, G. CASELLI et V. EGIDI, op. cit., p. 18.

grandes villes et gênent […] fort peu le voisinage », comme les fabricants de chapeaux et de papiers peints. Les seconds, regroupant la fabrication de bitume, les machines à vapeurs, les distilleries, etc. ont vocation à être éloignés de Paris car *« les émanations de leurs cheminées peuvent porter le plus grand préjudice aux industries et aux propriétés voisines »*[622]. Le grand principe qui prévalait en 1810 de sauvegarder à la fois les intérêts de l'industrie et des propriétaires se retrouve inchangé près de trente ans plus tard. Ainsi, sur les quelque 500 établissements de plus de 50 salariés que la ville de Paris hébergeait en 1859, au moins 66 furent refoulés en périphérie entre 1860 et 1872, où l'on comptait déjà quelque 200 établissements[623].

Les conseils d'hygiène qui se mirent peu à peu en place à partir de la première moitié du siècle, avec une inégale efficacité en fonction des circonstances locales (motivation des préfets, freins des puissances industrielles, dynamisme du tissu socio-politique, poids des oppositions sociales) furent, surtout au début, d'une certaine complaisance à l'égard du monde industriel. Ils se montrèrent cependant, par endroits et au cours du temps, de plus en plus attentifs aux conditions de l'hygiène publique et furent finalement moteurs de réformes en ce sens. Globalement, ces conseils jouèrent un rôle dans l'évolution de la nomenclature en y favorisant l'introduction de nouvelles activités, à la suite de plaintes ou de cas litigieux dont ils étaient saisis et dont ils avisaient les préfets. Présidés par le préfet, ces conseils ont eu, en effet, pour vocation de donner leur avis sur toutes les questions d'hygiène et de salubrité relevant de leur territoire de compétence, et, pour mission de coordonner et de centraliser les travaux des conseils d'arrondissement mis en place dans les plus grandes villes.

Ainsi, ces conseils ont au fil du temps fortement participé à révéler, et même à dénoncer, de nombreuses situations insupportables au regard de la santé publique ou de l'hygiène industrielle. Leurs décisions et leurs travaux faisaient également l'objet de rapports annuels à l'adresse de leur instance supérieure, le Comité consultatif d'hygiène publique de France.

Dès lors la confrontation entre le Comité consultatif des Arts et Manufactures (CCAM) et le Conseil Supérieur d'Hygiène Publique de France (CSHPF), et, à la base, les conseils départementaux d'hygiène et de salubrité, ne pouvait que s'amplifier du fait même de la vocation et de la culture fondamentalement différentes de ces deux types de comités, que reflétait bien leur composition. A la différence considérable du second, le CCAM était toutefois chargé de donner son avis (souvent déterminant) lors des recours d'exploitants contestant une décision du préfet, souvent prise selon les recommandations des conseils d'hygiène et de salubrité. Ce système pyramidal à plusieurs degrés comportait ainsi de nombreuses possibilités pour un entrepreneur de s'affranchir de contraintes ou de sanctions défavorables, comme s'en offusquaient maints médecins ou hygiénistes dans des publications spécialisées.

---

[622] A-C. LEFORT, *« Gestion des usines classées 1480-1960 : conséquences sur les paysages de la banlieue parisienne »,* Communication CDHT-CNAM, 2002, p. 2.

[623] F. CARON, *« Histoire économique de la France XIXe-XXe siècles»,* Armand Colin, 1981, p. 31.

Le Dr Levieux, du Conseil de la Gironde, dénonce cette situation en 1873 dans les *Annales d'hygiène publique et de médecine légale* au sujet du recours d'un fabricant de produits ammoniacaux qui, après avoir refusé d'appliquer les prescriptions du conseil départemental, s'était vu suspendre son activité par voie d'arrêté préfectoral : « *Mais l'industriel s'est pourvu en Conseil d'Etat. Le Comité des arts et manufactures fut consulté. On alambiqua sur nos conclusions ainsi que sur la teneur de l'arrêté, et quand l'affaire eut passé par l'interminable filière du formalisme administratif, on finit par donner gain de cause à l'industriel contre le préfet qui n'avait qu'un droit suspensif »*[624].

Toutefois, les avis de ces comités et conseils s'inscrivaient dans le cadre limité des connaissances du moment, notamment en matière d'hygiène et de risques sanitaires. Le cas de la créosote est démonstratif à cet égard[625]. A l'examen des plaintes enregistrées par le Conseil d'hygiène et de salubrité du Doubs en 1883, au sujet de mauvaises récoltes de vin, issu d'une vigne située à proximité d'un atelier de traitement de traverses de chemin de fer, le Conseil conclut que *« les créozotes (sic) et les phénols ne sont pas nuisibles à la vigne et que la salubrité ne saurait être mise en cause par les émanations de créozote* ». Et de préciser, en toute logique dans ce contexte, dans un rapport adressé au CCAM en juillet 1883, que *« c'est une chose fréquente, en effet, que de voir les goudrons, la créozote et les produits analogues employés au traitement des vignes malades »*[626].

C. L'influence croissante des hygiénistes

Si bon nombre d'hygiénistes se montrent plutôt favorables au libéralisme au début du XIXe siècle, au nom du progrès, ils vont progressivement se rendre à l'évidence que c'est un leurre et remettre en cause le postulat selon lequel, en droite ligne d'Adam Smith, *« la seule considération du profit suffira à convaincre l'industriel de la nécessité d'éliminer les nuisances ; une surveillance administrative sera autrement efficace »*[627]. Cela correspondait essentiellement à la mentalité qui prévalait durant la première moitié du XIXe siècle, qui se concrétisait souvent par l'existence *« d'une confraternité entre industriels et hygiénistes en raison d'une croyance absolue dans le pouvoir de la science »*[628].

---

[624] Dr LEVIEUX, *« Des institutions d'hygiène publique et de salubrité en France », AHPML,* 40, 1873.

[625] La créosote est une substance pâteuse, fortement odorante, obtenue par distillation à partir du goudron de charbon ou de bois. Elle a été longtemps et largement utilisée, et l'est encore de nos jours (mais de façon dérogatoire), comme pesticide pour la conservation du bois. La créosote est essentiellement composée de phénols, de crésols, mais aussi d'hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), dont la cancérogénicité a été prouvée.

[626] In B. THIBAULT, *op. cit.,* p 320. AN F 12 4933.

[627] J-P. BAUD *« Les hygiénistes face aux industriels dans la première moitié du XIXe siècle »,* 1978, *RJE*, 31, p. 205 à 220 (p. 216).

[628] M. DUPUY in A. CORVOL (dir.), *« Les sources de l'histoire de l'environnement »*, L'Harmattan, 1999, p. 67.

Progressivement se formèrent toutefois des oppositions, voire des conflits entre les chimistes, les scientifiques ayant foi au progrès et au libéralisme, et les hygiénistes, qui devinrent de plus en plus incrédules face aux sirènes du libéralisme et sensibles aux risques sanitaires industriels. Les premiers régnaient au CCAM, les seconds dans les différents comités ou conseils d'hygiène[629].

L'hygiène publique était encore l'affaire des notables au début du XIXe siècle. La venue progressive de médecins, puis d'experts de ce domaine au sein des institutions et de l'administration de santé publique, a notablement fait progresser la prise en compte de cette question[630]. Ce fut surtout le cas au niveau départemental et municipal, du fait de l'omnipotence du CCAM au niveau national, où régnait un esprit industrialiste globalement fort peu perméable à l'hygiénisme.

L'évolution de la nomenclature rend compte de l'évolution des connaissances sur l'hygiénisme et la protection sanitaire des populations, comme de l'influence des intérêts économiques et industriels en jeu. L'hygiénisme à l'époque comprenait non seulement l'hygiène publique (et individuelle) dans l'acception actuelle du terme, mais aussi ce qui est qualifié aujourd'hui de pollutions et de leurs conséquences sanitaires. La nomenclature a souvent été la résultante de cet équilibre délicat et fragile entre de nombreux intérêts divergents.

La médecine était, au début du XIXe siècle, un des plus beaux espoirs d'un homme de progrès. Cela s'exprimait clairement dans le prospectus annonçant, en 1829, la création des *Annales d'hygiène publique* : *« La médecine n'a pas seulement pour objet d'étudier et de guérir les maladies, elle a des rapports intimes avec l'organisation sociale ; quelquefois elle aide le législateur dans la confection des lois, souvent elle aide le magistrat dans leur application, et toujours elle veille, avec l'administration, au maintien de la santé publique. »* (souligné par nous). Toutefois, Jean-Pierre Baud expose comment les hygiénistes au cours de toute la première partie du XIXe siècle, déjà peu nombreux, ont vu leurs points de vue combattus avec succès par les industriels, par certains scientifiques, mais aussi par l'ensemble du corps des ingénieurs d'Etat[631].

Ainsi, alors que des hygiénistes alertaient en 1786, que *« les miasmes variés (...) que fournissent les arts et métiers qu'on exerce dans les villes, font que l'air y est continuellement épais et même dangereux »*[632], les auteurs (industriels) du rapport de l'Institut ont soutenu en 1804 que *« les émanations (...) cessent d'être dangereuses du*

---

[629] Voir notamment en droit comparé : C. JANS, *« Droit de l'environnement et des nuisances. Approche comparée avec le droit du travail »,* éd. La Charte, 2007. V. aussi : C. VANULS, *« Travail et environnement »,* Presses universitaires Aix-Marseille, 2014.

[630] Voir pour plus de précisions : L. MURARD et P. ZYLBERMAN, *« L'hygiène dans la République : la santé publique en France ou l'utopie contrariée 1870-1914 »,* 1996, Fayard.

[631] J.P. BAUD, *« Les hygiénistes face aux industriels dans la première moitié du XIXe siècle »,* 1978, *RJE,* 31, p. 205 à 220. Voir aussi E. NAIM-GESBERT, *« Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement ; contribution à l'étude des rapports de la science et du droit »*, Bruylant, 1999.

[632] R. ETLIN, *« L'air dans l'urbanisme des Lumières », Dix-huitième Siècle*, n°9, 1977, p. 123.

moment où elles sont mêlées à l'air extérieur... ». Les alertes de médecins et d'hygiénistes sur les risques sanitaires encourus par les rejets industriels n'ont pas manqué au XIXe siècle, contrairement à la plupart des contributions des scientifiques, comme celles de Braconnot et Simonin en 1848 et F. Raspail en 1863. Les premiers avaient ainsi montré que les émanations d'usines chimiques généraient des altérations des cultures, la corrosion et des détériorations de constructions, mais aussi certaines maladies du personnel, ainsi que des affections pulmonaires de riverains[633]. Le « Dictionnaire des sciences médicales » publié, en soixante volumes, entre 1812 et 1822, avait utilement contribué à l'émergence des connaissances et des prises de position sur cette question.

D'une façon plus ample encore, Lamarck attirait l'attention, dès 1820, sur le fait que *« l'homme, par son égoïsme trop peu clairvoyant pour ses propres intérêts, par son penchant à jouir de tout ce qui est à sa disposition, en un mot par son insouciance pour l'avenir et ses semblables, semble travailler à l'anéantissement de ses moyens de conservation et à la destruction même de sa propre espèce. (…). On dirait que l'homme est destiné à s'exterminer lui-même, après avoir rendu le globe inhabitable »*[634].

Durant tout le XIXe siècle, et même au début du XXe, les débats étaient encore vifs, même au sein des hygiénistes et des médecins, au sujet des risques sanitaires inhérents aux rejets atmosphériques industriels, mais aussi domestiques (chauffage). A titre d'exemple, Jules Arnould, médecin et lauréat de l'Académie de médecine pour ses travaux, considérait encore en 1902, dans son traité d'hygiène, que la quantité importante de « *substances solides flottant dans l'air sous forme de fumée »* à Paris ne devait avoir que peu de conséquences sanitaires, bien qu'elle obstruât souvent la clarté du ciel, ce qui l'inquiétait bien davantage.[635] A peine une année plus tard, un autre médecin, le Dr. Berthod, considérait, au contraire, que *« l'expérience confirme que la morbidité et la mortalité sont proportionnelles à la diminution de la luminosité et à l'envahissement de l'atmosphère par les fumées »*[636].

Au XVIIIe siècle, la chimie, issue de l'alchimie du Moyen Age, se hisse au niveau d'une science et commence à prendre ses lettres de noblesse. Rouelle fut l'un des premiers à participer à cet essor et l'un des tout premiers à faire de l'air un élément constitutif des corps. Ses travaux, bien que restant encore méconnus de nos jours, marquèrent profondément leur époque et renforcèrent les notions d'hygiénisme[637]. Au cours du même siècle de nombreux savants, tel Newton, se sont consacrés à l'analyse du fluide

---

[633] BRACONNOT et SIMONIN, *« Note sur les émanations des fabriques de produits chimiques »*, annales d'hygiène publique et de médecine légale, 1848, n° 40, p 130-135.

[634] JB. LAMARCK, *« Système analytique des connaissances positives »,* PUF, 1988, p. 154-155.

[635] J. ARNOULD, *« Nouveaux éléments d'hygiène »*, 1902, 4ème édition entièrement refondue, Paris, Baillère, p. 693.

[636] Dr BERTHOD, *« Poussières et fumées de Paris. Leur danger au sujet de l'hygiène surtout respiratoire »*, 1903, R*evue d'hygiène et de police sanitaire,* p. 159.

[637] Guillaume François ROUELLE (1703-1770) est considéré comme le précurseur de la chimie en France. Il exerça comme apothicaire à Paris en 1738.

odorant composant l'air[638]. De même, Lavoisier caractérise l'oxygène au sein de l'atmosphère et l'identifie comme *« l'air vital »*.

La théorie de l'aérisme en est ressortie renforcée et jouera une grande influence jusqu'au début du XXe siècle. La législation hygiéniste s'est établie sur les fondements de la médecine hippocratique, laquelle repose sur le précepte que l'air représente le vecteur principal des miasmes qui sont sources de maladie pour l'homme[639]. Les miasmes, issus du grec *miasma* qui signifie souillure, sont constitués, selon la médecine hippocratique, par des substances qui souillent l'air, portent atteinte à la santé humaine et sont détectables par l'odeur. Il a donc été très longtemps considéré comme délétère ce qui sentait mauvais, et sans danger ce qui ne sentait pas. De là est né le principe d'éloignement de toutes sources suspectées d'infection de l'air, qui a été consacré par le décret du 15 octobre 1810.

Selon cette théorie, élaborée par des hygiénistes de la fin du XVIIIe siècle, l'air corrompu est le principal vecteur des miasmes (substances exhalées des corps malades et des matières organiques en putréfaction) et le facteur essentiel de morbidité, voire de mortalité. L'aérisme se renforce au cours du temps pour devenir presque un postulat au XIXe siècle, jusqu'aux travaux de Pasteur à la fin du siècle. Ce dernier, était toutefois chimiste et nullement médecin (il fut d'ailleurs longtemps raillé par ses pairs académiciens, médecins) : autre illustration de la prévalence qu'avait prise la chimie, y compris dans le champ de la médecine.

L'aérisme a même joué un grand rôle dans la conception et l'architecture des hôpitaux. L'ampleur des salles des Hôtels-Dieu en est révélatrice. La hauteur des plafonds répondait à l'idée que l'on avait de la contagion. On croyait alors que les maladies se transmettaient par les odeurs, et, d'une façon générale, par voie aérienne[640]. Le volume considérable des salles communes était ainsi censé éviter le confinement et favoriser la circulation d'air, de sorte qu'avaient été insérées d'immenses fenêtres placées en hauteur, qui étaient régulièrement ouvertes. Par contre la promiscuité y régnait (avec souvent deux malades par lit), sans se soucier alors des risques de contagion. La prise de conscience de l'importance de l'hygiène fut un des enjeux et des bouleversements du XIXe siècle[641]. Cela s'est traduit par l'évolution très nette de la nomenclature depuis 1810 jusqu'à la loi

---

[638] Voir H. METZGER, *« Newton, Stahl, Boerhaave et la doctrine chimique »*, 1930, Paris, p. 190-197.

[639] Voir notamment à ce sujet E. NAIM-GESBERT, *op. cit.,* p. 69 et s. ; JP. BAUD, *« Quelque chose d'Hippocrate à l'origine du droit de l'environnement »* In J. FROMAGEAU et M. CORNU, *« Genèse du droit de l'environnement »,* L'Harmattan, 2001 ; D. JANS, *« Droit de l'environnement et des nuisances. Approche comparée avec le droit du travail »,* éd. La Charte, 2007, p. 13 et suiv.

[640] Le principe de l'aérisme a même conduit à faire supprimer des arbres en ville, en tant qu'obstacles à la bonne circulation de l'air et à l'épuration des miasmes.

[641] La médicalisation des hôpitaux au XIXe siècle, qui devinrent progressivement des lieux d'expérimentation et de recherche, favorisa et accéléra le progrès médical. De même, une réforme fondamentale du début du siècle, bien que rarement citée, a participé grandement à ce mouvement : en 1803 les cours de médecine ne sont plus dispensés en latin mais en français, permettant ainsi à un plus grand nombre d'étudiants, certains talentueux mais non latinistes, d'épouser cette discipline.

de 1917, en faveur de la prise en compte progressive des risques sanitaires inhérents à de nombreux procédés industriels.

L'inflexion est amorcée à partir des années 1860, comme en attestent les publications médicales où des médecins et des hygiénistes deviennent de plus en plus nombreux à poser leur diagnostic et asseoir leur analyse sur des bases nouvelles, portant sur les effets du travail sur la santé des travailleurs, comme sur les incidences sanitaires des nuisances industrielles sur le voisinage. Leur mentor, passé dans l'oubli depuis lors, était Bernardino Ramazzini dont les études avaient mis en évidence, au début du XVIIIe siècle, les liens de causalité entre les maladies dont souffraient certains artisans et leur métier[642].

Certains auteurs l'identifient comme le précurseur de la médecine du travail[643], et par ce biais, comme la figure tutélaire des débuts de l'hygiénisme, non seulement industriel mais de l'hygiénisme dans son acception la plus large. On empruntera à cet égard la définition du terme d'hygiénisme à Jacques Léonard : *« Un état d'esprit ambitieux qui, mettant au premier rang la conservation de la vie et de la santé des populations, s'aventure dans toutes les directions au nom du bien public »*[644]*.* L'hygiénisme industriel en est l'application dans le monde du travail, notamment au sein des ateliers, comme le souligne Caroline Moriceau[645].

Toutefois jusqu'à la fin du XIXe siècle, des auteurs, au premier rang desquels Louis-René Villermé, ont considéré au contraire que si la condition ouvrière souffrait de maux délétères, *« l'insalubrité n'* [était] *pas aussi grande qu'on le cro(yait) ».* En fait, selon lui, c'était « *par les conditions de nourriture, de vêtement, de logement, de durée du travail, de mœurs, etc., dans lesquelles se trouv(ai)ent les ouvriers, que les professions agiss(ai)ent le plus souvent en bien ou en mal sur la santé ».* Pour ce médecin réputé, cette règle devait même *« être regardée comme générale*[646]*».* Le travail de commande de Villermé

---

[642] B.RAMAZZINI, *« De morbis artificum diatriba »* (Modène, 1700), traduit en français sous le titre de *« Essai sur les maladies des artisans, traduit du latin, avec des notes et des additions par Monsieur de Fourcroy »*, 1777, Paris, Moutard. Une traduction en français, enrichie d'observations personnelles et de commentaires, en a été faite par de Fourcroy en 1777 : *« Encyclopédie des sciences médicales ou traité général, méthodique et complet des diverses branches de l'art de guérir »*, Paris, Bureau de l'Encyclopédie, 1841. Cité par H. L. MESTA (voir ci-après).

[643] H. L. MESTA, *« Ramazzini précurseur de la médecine du travail »* thèse, Médecine, Paris, 1936, n° 255.

[644] J. LEONARD, *« La médecine entre les pouvoirs et les savoirs : histoire intellectuelle et politique de la médecine française au XIXe siècle »*, Paris, Aubier Montaigne éd., 1981, p. 149-150.

[645] C. MORICEAU, *« Les douleurs de l'industrie, l'hygiénisme industriel en France, 1860-1914 »,* éd. EHESS, 2009, p. 11.

[646] L-R. VILLERME, *«Tableau de l'état physique et moral des ouvriers, employés dans les manufactures de coton, de laine et de soie »*, Paris, 1840. Nouvelle édition, avec préface de JP Chaline et F. Démier, Paris, EDI, 1989, p. 508. Ce travail a été cependant à l'origine de la première loi sur le travail, promulguée le 22 mars 1841, relative au travail des enfants dans manufactures, usines et ateliers. Si elle vise essentiellement la durée et certaines conditions de travail, aucune disposition n'est prise pour autant pour réduire l'insalubrité tant des ateliers que des rejets extérieurs. De même, la première loi sur l'hygiène publique censée lutter contre les logements insalubres est promulguée en 1850, sans comprendre de prescription pour les lieux de travail.

pour l'Académie des sciences morales et politiques a fait date et a longtemps servi de référence en la matière pour les autorités.

La prise en compte, progressive et limitée, mais essentielle, de ces questions tout comme la création des conseils d'hygiène et de salubrité doivent sans doute beaucoup au premier traité français publié en 1846, à savoir le « *Traité de la salubrité dans les grandes villes »*de Montfalcon et Polinière. L'option ouvertement prise par ses auteurs était de traiter de la salubrité et non pas de l'hygiène publique, du fait qu'ils se voulaient résolument pratiques et désiraient apporter des remèdes aux maux dont souffraient principalement les petites gens : *« Il y a plus de pratique dans* [un traité de salubrité publique]*, plus de science dans* [un traité d'hygiène] »[647].

Leur engagement et leur démonstration en faveur de l'hygiène et de la santé, pour la population comme pour les travailleurs, étaient proprement révolutionnaires à leur époque. Notamment quand ils considérèrent qu' *« il faut placer parmi les bienfaiteurs de l'humanité non celui qui crée une jouissance nouvelle pour les classes favorisées de la fortune mais celui dont le génie a rendu inoffensive pour les travailleurs la pratique d'un métier insalubre ».* De même, selon eux il fallait *« prendre mille fois le risque de léser un industriel à celui de frapper toute une ville de la servitude de l'insalubrité »,* et « *il importait essentiellement à la population que la condition des agents immédiatement nécessaires à la vie soit dans un état de pureté. L'air atmosphérique ne doit pas être vicié par des émanations incommodes ou insalubres. L'eau potable a son état normal, en dehors duquel elle devient nuisible »*[648].

Toutefois, la notion de pollution de l'air ou de l'eau leur était encore inconnue : les situations délétères qu'ils mentionnaient, et qu'ils dénonçaient, pouvaient être en grande partie résolues, selon eux, aussi bien par des rejets atmosphériques canalisés et dilués par de hautes cheminées, que par des évacuations dans les cours d'eau (réceptacle naturel des eaux usées) des rejets aqueux des industries ; y compris par le moyen de canaux en cas de besoin.

Le premier traité d'hygiène industrielle en France marque le virage de cette discipline en 1860, date de sa publication, d'autant plus qu'il en fait application aux établissements insalubres et incommodes[649]. En 1866, ce fut la publication du rapport de Charles de Freycinet, au ministre de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux publics, relatif à l'assainissement industriel et municipal et aux nuisances inhérentes[650], qui attira l'attention sur l'altération de l'eau par les rejets domestiques et industriels. Puis en 1870, le *« Traité d'assainissement industriel »* de Charles Freycinet eut une portée considérable, pour la prise en compte non seulement de l'hygiène publique, mais aussi de la maîtrise

---

[647] J-B. MONFALCON, I. de POLINIÈRE, *«Traité de la salubrité dans les grandes villes »,* suivi de *« L'hygiène de Lyon »,* Paris, Baillière, 1846, p. 9.
[648] *Ibid.* p 10.
[649] Ouvrage du Dr Maxime VERNOIS, *« Traité pratique d'hygiène industrielle et administrative, comprenant l'étude des établissements insalubres, dangereux et incommodes »*, Paris, Baillière et fils, 1860.
[650] C. FREYCINET, *« Rapport sur l'assainissement industriel et municipal en France »,* Dunod, 1866.

des pollutions et des risques sanitaires associés. Tout était d'ailleurs résumé dans le titre de l'ouvrage[651]. Après de nombreuses missions en Europe, et notamment en Angleterre, qui était alors plus avancée tant en progrès industriel qu'en matière d'assainissement, Freycinet était arrivé à la conclusion, et à la conviction, que la protection de la santé publique pouvait aller de pair avec le développement industriel.

La réduction des nuisances et la productivité étaient non seulement conciliables, mais participaient d'un bénéfice réciproque. De même, Freycinet réfutait toute dilution des émanations atmosphériques par les cheminées, tant il ne s'agissait pas pour lui de les disperser mais bien de les supprimer à la source. Il proposa donc, avec force schémas et plans à l'appui, des procédés et mécanismes que l'on qualifierait aujourd'hui non seulement de dépollution, mais aussi, pour certains, d'anti-pollution à la source. Pour toutes ces raisons, le traité de Freycinet a représenté un tournant capital en matière d'hygiène publique. On comprend pourquoi Charles Freycinet, devenu chef du Gouvernement, fut le principal artisan du décret de nomenclature du 3 mai 1886[652].

De nombreux auteurs s'accordent sur le fait que la décennie 1880 a accéléré ce mouvement et affirmé l'hygiène industrielle, et plus généralement l'hygiène publique, comme une discipline à enseigner, mais aussi comme une pratique à mettre en œuvre. Les enseignements de ces matières sont ainsi créés, ou se développent au cours de cette période, comme dans les différentes écoles d'arts et métiers[653]. De même, l'hygiène fait son entrée à l'Exposition universelle de 1878[654].

Gustave Drouineau, hygiéniste, a été, alors qu'il était inspecteur général des services administratifs du ministère de l'Intérieur, l'un des tout premiers à faire le lien, en 1892, entre l'insalubrité des conditions de vie des ouvriers et le caractère insalubre des nuisances générées pour le voisinage des mêmes établissements classés. Il proposa donc que la nomenclature prît davantage en compte la question des conditions de travail. La société dans son ensemble y gagnerait selon lui, du fait que *« par ce temps de revendication et d'agitation sociales, ce serait la meilleure manifestation qu'on puisse*

---

[651] C. FREYCINET, « *Traité d'assainissement industriel comprenant la description des principaux procédés employés dans les centres manufacturiers d'Europe occidentale pour protéger la santé publique et l'agriculture contre les effets des travaux industriels»*, 1870, 2. Vol., Paris, Dunod, 473 pages (+ Atlas).

[652] Il est intéressant de rapporter l'analyse de Charles de Freycinet sur le décret de 1866 : il jugeait regrettable la disparition de quelque cent activités (in THIBAULT, *op. cit.,* p 129). Nous ne partageons donc pas les conclusions qu'en tire JP BAUD sur le souci premier qui aurait animé Freycinet, à savoir privilégier la propriété aux commodités de voisinage, voire à la santé publique, sur le fondement d'une citation de ce dernier : *« La plupart des industries, on pourrait dire toutes les industries, sont insalubres…mais, à coup sûr, on ne saurait nier que ces exhalaisons ne soient fort désagréables et que, par cela même, elles ne préjudicient aux propriétaires des maisons voisines* », in : J.-P. BAUD, *« Le voisin protecteur de l'environnement* », *RJE*, 1/1978, p. 16.

[653] Ecoles créées lors de la première moitié du XIXe siècle. En 1905 c'est au tour du Conservatoire des arts et métiers de dispenser ces disciplines.

[654] Une exposition sur l'hygiène est alors présentée, sur 600 m², attestant des avancées de l'hygiène et de la science hospitalière. L'exposition de 1889 y consacrera cette fois 7 600 m2 et recueillera un fort intérêt de la part du public.

imaginer pour montrer l'intérêt qu'on porte aux classes ouvrières et améliorer leur condition[655] *».* L'année 1892 sera d'ailleurs l'année de la première Convention sanitaire internationale, qui engageait la responsabilité des États.

La première loi sur l'hygiène et la sécurité dans les établissements industriels est promulguée le 12 janvier 1893[656], suivie de son décret d'application en date du 10 mars 1894. Les industriels s'en alarment aussitôt. Emile Auguin, secrétaire général de la Société industrielle de l'Est, illustre parfaitement l'état d'esprit régnant au sein du patronat en 1895, qui vécut de telles dispositions légales comme une atteinte à la liberté, à l'image et à l'autorité du patron : *« Si le chef d'industrie s'est montré prévoyant et attentif, pourquoi la loi lui enlève-t-elle, devant tous ses ouvriers, le mérite de sa prévoyance, l'honneur de ses initiatives ? Ne semble-t-il pas qu'on le juge incapable de faire le bien, puisqu'en se substituant à lui, l'Etat le dépouille de la liberté de le vouloir ? Ce n'est pas tout. La protection exagérée des ouvriers par l'Etat engendrera l'injustice de l'ouvrier envers le patron*[657] *».*

L'*hygiène industrielle* d'Alexandre Layet, paru en 1894, fut un autre plaidoyer argumenté en faveur de l'hygiène publique mais aussi, et c'est nouveau, en faveur de la maîtrise des risques industriels. Pour ce médecin, membre du Conseil d'hygiène et de salubrité de Bordeaux, les nuisances industrielles relèvent de *« préjudices portés à l'hygiène publique dans les alentours des établissements industriels »*[658]. Parmi les nuisances qu'il dénonçait figuraient l'insalubrité, mais aussi l'insécurité face aux risques industriels, et même l'incommodité générée notamment par le bruit et les trépidations[659]. Son apport joua un rôle important dans l'évolution de la nomenclature, à l'occasion principalement de la loi du 19 décembre 1917.

Dans ce contexte, les querelles de compétence et de constats entre le CCSHP et les hygiénistes d'une part, et le CCAM d'autre part, se retrouvent en termes vifs durant de nombreuses décennies dans les *Annales d'hygiène publique et de médecine légale*. Olivier du Mesnil en rend bien compte, en 1858, à l'occasion de l'avis défavorable rendu par le CCAM, lequel avait été saisi par le ministre du Commerce à la suite de plaintes de commerçants et de la décision du maire de Clichy d'interdire les « tueries » (abattoirs) sur sa commune : *« Après avoir lu* [l'avis motivé du CCAM] *on se demande en vérité à quoi servent les commissions, les conseils, le Comité d'hygiène, celui des épizooties ; pourquoi*

---

[655] G. DROUINEAU, *« Note sur les réformes à apporter à la nomenclature des établissements classés »*, R*evue d'Hygiène,* 14, 1892.

[656] Loi révisée en 1904.

[657] E. AUGUIN, *« Hygiène et sécurité ouvrières dans les ateliers, rapport sur les résultats de l'enquête relative aux conséquences de la loi du 12 juin 1893 et du règlement du 10 mars 1894 »*, Nancy, Imprimerie A. Nicolle, 1895.

[658] In G. MASSARD-GUILBAUD, *« Histoire de la pollution industrielle. France, 1789-1914 »,* 2010, Ed. EHESS, p. 236.

[659] Le bruit n'était pas encore considéré comme source de risques sanitaires ; il ne fut d'ailleurs que très tardivement au cours du XXe siècle.

des sociétés de médecine publique, s'il suffit d'une décision par une commission incompétente (…) pour tout enrayer, tout compromettre ?»[660].

De même, en ce qui concerne l'emploi de céruse lors de la fabrication des meubles laqués : *« Le CCAM ne se croit pas plus tenu de se conformer à la jurisprudence qu'aux indications de l'hygiène »*[661]. Enfin, au sujet d'un établissement utilisant la force, qui avait été à l'origine d'un incendie dans lequel périrent 3 ouvriers ; les services de secours, qui avaient demandé le classement, avec l'aval du Conseil de salubrité, s'étaient vu essuyer un refus par le CCAM : *« Le CCAM se désintéresse du parti pris de tout ce qui touche à la santé, à la vie des ouvriers, aussi ne devrait-il pas être appelé à en connaître. (…) Son action comprise ainsi est absolument néfaste à l'exécution des mesures commandées par le souci de la santé publique »*[662].

Les intérêts protégés par la loi se sont vu progressivement élargis, au cours des nombreuses modifications de la nomenclature, avec notamment l'intégration croissante, d'une part des exhalaisons et vapeurs nuisibles et, d'autre part, des risques industriels (incendie/explosion). Jusqu'au décret de 1886, les nuisances ou dangers des activités visées n'étaient pas mentionnés dans la nomenclature, mais ils sous-tendaient les motifs de classement, comme en attestent les débats au sein du Conseil consultatif des Arts et Manufactures. Certains auteurs de l'époque, comme Clairault en 1845, présentaient même les rubriques actualisées de la nomenclature en faisant figurer les inconvénients associés, du moins tels qu'on les percevait alors.

La foi inébranlable en le progrès, à même de résoudre tous les problèmes, ainsi que la certitude à l'égard de la puissance rédemptrice de l'homme, ont de tout temps, et particulièrement à cette époque, forgé de nombreux notables, mais aussi maints scientifiques et experts. Les autorités en étaient naturellement tout autant imprégnées. Rappelons à cet égard les déclarations, en 1832, du Comité de l'Intérieur et du Commerce auprès du Conseil d'Etat : *« Lorsque le progrès des arts a fait disparaître une grande partie des dangers et des incommodités qui avaient motivé les précautions de l'autorité, il ne reste plus que l'inconvénient des entraves apportées à l'exercice de l'industrie »*[663].

L'exemple de l'altération des eaux témoigne du retard considérable pris par les autorités pour prendre en compte ce fléau, pourtant majeur au XIXe siècle, dans les décrets de nomenclature. Ainsi le choléra, qui est essentiellement dû à l'utilisation d'eaux souillées, a sévi tout au long de ce siècle dans l'Europe entière, sans que la qualité des eaux, notamment pour la consommation humaine, ne fisse l'objet de mesures de

---

[660] O. DU MESNIL, *« La suppression des tueries particulières »* in : « *Annales d'hygiène publique et de médecine légale »*, 1858, 25, p. 419-422

[661] *Ibid.* p. 424.

[662] *Ibid.,* p. 425-426.

[663] Conseil d'Etat, Comité de l'Intérieur et du Commerce, séance du 26 décembre 1932.

préservation[664]. Ce n'est que lorsque le bactériologiste allemand Robert Koch identifia et isola la bactérie responsable de la maladie (*Vibrio cholerae),* en 1883, que les premières mesures sérieuses furent prises, mais avec une certaine lenteur, puisque l'altération des eaux représentait encore moins de 5 % des motifs de classement de la nomenclature, à la veille de la loi du 19 décembre 1917.

La législation sur l'eau fut d'ailleurs très tardive et resta longtemps limitée : la première loi sur le régime de l'eau dut ainsi attendre le 8 avril 1898, après quinze années d'âpres discussions, notamment pour ne pas heurter les droits fondamentaux de la propriété. Du fait que *« le législateur était désireux de ne pas toucher au monde rural »,* le projet initial tourna court alors que la *« préoccupation première avait été pourtant le développement industriel »*[665]. Quant aux questions d'adduction d'eau potable et d'assainissement, elles furent essentiellement réglementées par des circulaires ministérielles[666], avant l'édiction de la loi n° 64-45 du 16 décembre 1964 qui a elle-même nécessité plusieurs décennies pour prendre corps. Entre-temps, la loi du 15 février 1902 sur la protection de la santé publique avait cependant permis de faire déclarer d'utilité publique des périmètres de protection de captages et d'y interdire certaines sources de pollutions. La méconnaissance et le relatif désintérêt pour la question, au regard de l'ampleur du problème de santé publique, expliquent pour partie ce laisser-aller : les coûts de mises aux normes des communes ont également joué pour différer la mise en œuvre des mesures indispensables (ce qui est encore le cas de nos jours).

Si l'hygiénisme a pris progressivement en compte la pollution des eaux, ce fut avant tout pour des questions sanitaires. La dimension environnementale du problème a ainsi longtemps été ignorée par les autorités. La focalisation sanitaire de la question a eu pour conséquence, comme le relève S. Frioux, de retarder *« la prise en compte de la pollution des eaux superficielles, puisque celles-ci ne sont implicitement pas recommandables pour l'alimentation en eau des agglomérations, malgré l'existence de techniques de filtration (…). L'assainissement de l'espace urbain contribue à reporter en aval des agglomérations l'essentiel de la pollution*[667] *».* Force est donc de souligner que *« jusqu'aux années 1960, l'épuration des eaux usées pour protéger le milieu aquatique n'a pas été une priorité des municipalités et des ingénieurs français*[668] *»,* ni des autorités étatiques. C'est pourquoi, l'altération des eaux comme motif de classement n'a pris réellement de l'importance qu'à

---

[664] La littérature rapporte six grandes vagues d'épidémie de choléra en France au cours du XIX e siècle ; les plus meurtrières ayant été, rappelons-le, celles de 1832, 1849, et de 1852-1855 qui ont fait chacune entre 100 000 à 150 000 morts.

[665] JL. GAZZANIGA, X. LARROUY-CASTERA, Ph. MARC et JP. OURLIAC, *"Le droit de l'eau"*, LexisNexis, 2011, p. 14.

[666] Circulaires des 29 octobre 1884, 5 septembre 1885 et du 23 juillet 1892 pour les premières. Le projet de loi du Gouvernement, en matière de protection de la santé publique dans le domaine de l'eau, déposé par le ministre de l'Intérieur le 3 décembre 1891, n'aboutit finalement qu'à la circulaire de 1892.

[667] S. FRIOUX, *« Les batailles de l'eau et de l'air purs : transferts internationaux et politiques d'amélioration de l'environnement urbain en France des années 1900 aux années 1960 »,* in C-F. MATHIS et JF MOUHOT, *« Une protection de l'environnement à la française (XIXe-XXe siècles) »,* Champ Vallon, 2013, p. 239.

[668] *Ibid.,* p. 241.

compter du décret de nomenclature de 1953 (voir *infra).* D'ailleurs de nos jours, de nombreux auteurs s'accordent à considérer qu'il n'existe toujours pas un droit de l'eau, mais plutôt un droit des eaux et cela tant qu'il n'y aura pas un Code de l'eau[669].

Les conseils d'hygiène publique et de salubrité des départements, ainsi que les conseils de préfecture vont commencer à prendre un rôle prépondérant en faveur de mesures d'ordre sanitaire à compter du décret du 25 mars 1852[670]. Le décret transfère au préfet la compétence pour statuer sur les demandes d'ouverture des établissements relevant de la première classe, après avis des premiers et consultation des seconds en cas d'opposition[671]. Or, les industriels siégeaient très minoritairement dans ces deux assemblées. Il s'agit donc de dispositions qui n'allaient guère dans le sens de leurs intérêts, d'autant plus qu'au fil du temps les deux conseils concernés se sont montrés de plus en plus exigeants en matière d'hygiène et de sécurité publiques.

&5. Les juridictions administratives et les autorités publiques

Dans notre matière, de tout temps, y compris de nos jours, les juridictions judiciaires n'ont joué qu'un rôle secondaire dans l'évolution de la nomenclature. D'une part, elles n'ont été que très peu saisies, à comparer des juridictions administratives, et d'autre part, quand elles le furent, elles se sont très largement reposées sur la jurisprudence de ces dernières. C'est pourquoi, il ne sera examiné ici que le rôle, central, joué par les juridictions administratives. A cet égard, deux juridictions ont concouru activement à l'interprétation et à l'évolution de la nomenclature durant l'époque considérée : les conseils de préfecture et le Conseil d'Etat (A). Dans un cadre qui resta toutefois limité, comme l'ont bien illustré, plus tard, les conclusions du commissaire du Gouvernement Corneille dans l'affaire *Baldy* : *« La liberté doit être la règle et la restriction l'exception »*[672]. Ce principe fondateur gouverne encore nos juridictions et institutions.

---

669 Voir en ce sens, notamment JL. GAZZANIGA, X. LARROUY-CASTERA, Ph. MARC et JP. OURLIAC, *« Le droit de l'eau »*, LexisNexis, 2011. Ainsi, ni la loi de 1898, ni toutes les lois ultérieures, même récentes (1964, 1992, 2006), n'ont donné de définition du cours d'eau.

670 La salubrité et l'hygiène publiques devinrent à cette époque une vraie préoccupation des pouvoirs publics. C'est ainsi que le décret du 26 mars 1852 relatif aux rues de Paris (n° 1852-03-26, *Bull. des Lois*, 10e S., B. 514, n° 3914), toujours en vigueur, impose que toute construction nouvelle dans une rue pourvue d'égouts devra être disposée de manière à y rejeter ses eaux pluviales et ménagères. La même disposition est également prescrite pour toute ancienne maison, *« en cas de grosses réparations, et, en tout cas, avant dix ans »*. Une fois les dispositions du décret rendues applicables, par arrêté préfectoral, aux villes qui en faisaient la demande, elles pouvaient être étendues à ces dernières.

671 Des circulaires du ministre de l'Intérieur, en date des 6 avril et 15 décembre 1852, en détaillent les applications. La dernière circulaire revient cependant sur cette disposition en précisant que pour les établissements relevant de la 1ère classe, l'instruction du dossier reste de la compétence du ministre.

672 CE, 10 août 1917, *Baldy*, *Rec.* 638.

Les autorités publiques ont pu marquer, quant à elles, par moments, leur empreinte, principalement en faveur d'une meilleure protection du droit des tiers, mais ce fut essentiellement par le fait d'individualités. A cet égard les préfets semblent avoir joué un rôle plus décisif que les ministres (B). En ce qui concerne les maires, leur contribution est allée croissante en faveur de l'intérêt général et d'un durcissement des classements (C).

A. Le rôle d'arbitre des conseils de préfecture et du Conseil d'Etat

1) Les conseils de préfecture

Les conseils de préfecture, créés par la loi du 28 pluviôse de l'an VIII (17 février 1800) représentaient la première instance de justice administrative, à laquelle les administrés pouvaient faire valoir leurs intérêts dans les différends qui les opposaient à l'administration[673]. Dès la création de ces conseils, la défense de la propriété, que l'on retrouvera de façon prégnante dans les dispositions du décret du 15 octobre 1810, est soulignée par le représentant du Gouvernement Roederer devant le Corps législatif : *« Remettre le contentieux de l'Administration à un conseil de préfecture a paru nécessaire pour (…) donner à la propriété des juges accoutumés au ministère de la Justice, à ses règles, ses formes, pour donner tout à la fois à l'intérêt public et à l'intérêt particulier la sûreté qu'on ne peut guère attendre d'un jugement porté par un seul homme* [le préfet] »[674].

Dans notre matière, il revenait aux conseils de préfecture de statuer sur les oppositions et les réclamations relatives aux autorisations accordées ou refusées, mais ils ne pouvaient qu'émettre des avis pour les litiges relevant de la première classe. Le Conseil d'Etat jugeait en appel mais n'exerçait jusqu'en 1872 qu'une *« justice retenue ».* L'affaire du sieur Grosjean va illustrer ce fait. M. Grosjean implanta en 1811 une fabrique de colle forte dans la commune des Eaux-Vives (ancien département du Léman). A la suite des nombreuses oppositions du voisinage, le préfet consulta son conseil de préfecture qui entra en voie de condamnation à l'encontre de l'exploitant, en le sommant de cesser son activité en l'absence de permission administrative. Le Conseil d'Etat saisi par l'intéressé annula cette décision, le 2 juillet 1812, au motif qu' *« il s'agissait d'un établissement de première classe, et qu'aux termes de l'article 4 du décret du 15 octobre 1810, le conseil de préfecture, au lieu de statuer par un arrêté, devait se borner à donner son avis sur les oppositions ».*

Le ministre de l'Intérieur, dans sa circulaire circonstanciée du 22 novembre 1811, concernant les *« principes qui doivent diriger des autorités locales dans l'exécution du décret du 15 octobre 1810, relatif aux manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode »,* relate les premiers recours qu'il a reçus de la part d'exploitants, à la suite de décisions négatives de conseils de préfecture : *« Il est arrivé quelquefois que des conseils de préfecture ont pris des décisions contraires à des demandes en formation d'établissements, ou en suppression de ceux en activité avant le*

---

673 Le principe même d'instituer des tribunaux d'administration à l'échelle départementale, mais comportant des membres élus, et non pas désignés, remonte à l'Assemblée Constituante de 1789, sans que cela ne fût retenu.

674 M-F BRUN-JANSEM, *« Le conseil de préfecture de l'Isère, aux origines de notre moderne tribunal administratif »,* in O. COGNE (dir.) *« Rendre la justice en Dauphiné de 1453 à 2003 »,* PUG, 2003, p. 81.

décret du 15 octobre : ces décisions ont donné lieu à des particuliers de m'écrire, pour me prier de les annuler. Ce n'est point à moi qu'ils auraient dû s'adresser pour obtenir cette annulation. Le décret trace aux parties la marche qu'elles ont à suivre. Elles doivent se pourvoir à la Commission du contentieux du Conseil d'Etat ».

Les conseils de préfecture fonctionneront durant plus de 150 ans jusqu'à leur disparition en 1953. Longtemps présidés par les préfets[675], ces conseils, dont les membres étaient désignés et révocables par le ministre de l'Intérieur, jouissaient de véritables compétences – bien que limitées - en matière de justice administrative, tout en jouant un rôle de conseiller auprès du préfet[676]. Le décret du 5 mars 1814 conforte leur assise et édicte que *« les conseils de préfecture sont de véritables juges dont les actes doivent produire les mêmes effets et obtenir la même exécution que ceux des tribunaux ordinaires »*[677]. Le Second Empire dans sa phase « libérale » va encore accroître les compétences de ces juridictions, comme il le fera ensuite pour le Conseil d'Etat, par le décret du 30 décembre 1862, dans lequel également il rend publiques les audiences et impose la motivation des décisions.

La loi du 22 juillet 1889 sur les procédures à suivre au sein des conseils va encore renforcer ces instances, de même que les décrets-lois des 6 et 26 septembre 1926, puis du 5 mai 1934, en améliorant leur fonctionnement et en étendant leur compétence. Le décret du 30 septembre 1953, complété par un règlement du 28 novembre, transforme les conseils de préfecture (devenus interdépartementaux en 1926) en tribunaux administratifs et reconnaît à ces derniers la compétence administrative de droit commun, jusqu'alors dévolue au seul Conseil d'Etat[678].

L'indépendance de ces conseils n'a jamais réellement existé, y compris après la réforme salutaire de 1926, du fait déjà que leur organisation et leur fonctionnement étaient tributaires de l'administration ; il n'en reste pas moins vrai qu'ils ont joué un rôle central en matière de contentieux des établissements classés et d'évolution de la nomenclature, et, ce, dans un sens progressivement plutôt favorable aux intérêts des tiers.

Selon Marie-France Brun-Jansem, qui a analysé le fonctionnement de la Justice en Dauphiné de l'an VIII à 1926, si les conseillers de préfecture ont souvent eu mauvaise

---

[675] Jusqu'aux décrets-lois des 6 et 26 septembre 1926 qui en renforce le fonctionnement et leur dotent d'une grande indépendance. Le préfet non seulement présidait jusqu'alors ces conseils mais sa voix était prépondérante en cas de partage.

[676] Fonction qui n'existe plus guère, de nos jours, que pour le Conseil d'Etat.

[677] R. ODENT, *« Contentieux administratif »* Tome 1, 2007, Dalloz, p. 680.

[678] Cette réforme fondamentale en sera suivie d'une autre, quarante années plus tard : la création de cours administratives d'appel (CAA), par la loi du 31 décembre 1987 (avec effet au 1er janvier 1989), et ceci pour les mêmes raisons qui avaient présidé à la création des tribunaux administratives : désengorger le Conseil d'Etat avec 27 000 affaires en instance à la fin 1986, pour une capacité annuelle de jugement d'environ 7 000 dossiers. La réforme de 1953 avait été en quelque sorte anéantie avec un stock d'affaires redevenu aussi important et impossible à gérer dans des délais raisonnables. De cinq CAA créées par le décret du 15 février 1988, elles sont actuellement au nombre de huit.

presse et ont fait l'objet de nombreuses critiques[679], ceci serait dû à *« la politisation de leur recrutement* [680]*»,* du fait qu'ils étaient nommés et révoqués par le ministre de l'Intérieur. Ainsi, *« pendant tout le XIXe siècle, ils sont choisis uniquement parmi les amis du Gouvernement. Aussi, les révolutions entraînent-elles des renouvellements complets décidés pour obtenir des conseil de préfecture d'orientation politique nouvelle, comme celui de 1830 pour éliminer les légitimistes ou celui de 1848 pour balayer les orléanistes*[681] *».*

Toutefois, sur la base d'une analyse très approfondie des décisions prises par le conseil de préfecture de l'Isère, et en accord avec d'autres observateurs attentifs, en dépit d'un recrutement politique, *« les conseillers de préfecture de l'Isère ont en général assuré correctement la protection du citoyen (…). Le conseil de préfecture a rempli sans éclats, mais avec efficacité son rôle de réducteur de tensions entre l'administration et le citoyen. Pourtant son utilité a été méconnue par les justiciables et la doctrine*[682] *».* En fait, la notabilité qui les caractérisait a plutôt joué dans le sens de prises de décisions en faveur des citoyens et de la protection de leurs intérêts, au fur et à mesure que les industriels perdaient de leur influence ou ne siégeaient plus au sein de ces conseils.

2) Le Conseil d'Etat

Créé par l'article 52 de la Constitution du 22 frimaire de l'an VIII (13 décembre 1799), le Conseil d'Etat fonctionne originellement en tant qu'institution politique, dont toutes les délibérations doivent être approuvées par le Chef de l'Etat pour produire ses effets juridiques. Cependant, le Conseil d'Etat va voir son pouvoir et son influence croître rapidement, puisqu'à peine deux semaines plus tard, le 5 nivôse an VIII (le 26 décembre 1799), un règlement élargit les dispositions constitutionnelles : le Conseil d'Etat est chargé de *« résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative »,* mais pas encore en matière de justice administrative, celle-ci restant alors dévolue au Chef de l'exécutif.

L'année 1806 marque la vraie naissance de la justice administrative avec les décrets du 11 juin et du 22 juillet, le premier créant la Commission du contentieux au sein du Conseil d'Etat, le second ouvrant le droit de saisine directe aux justiciables.

---

[679] Ainsi, selon Stendhal : *« On ne nommerait guère que des incapables »*, 1937, cité par J. CHEVALLIER, *« L'élaboration historique du principe de la séparation de la juridiction administrative de l'Administration active »*, LGDJ, 1970.

[680] M-F BRUN-JANSEM, *« Le conseil de préfecture de l'Isère, aux origines de notre moderne tribunal administratif »,* in O. COGNE (dir.) *« Rendre la justice en Dauphiné de 1453 à 2003 »,* PUG, 2003, p. 81.

[681] *Ibid.* p 82.

[682] *Ibid.* p 83.

Si par la suite le Second Empire revêt une période prospère pour le Conseil d'Etat, ce dernier reste contenu dans le cadre de la justice dite « retenue »[683]. La IIIe République rétablit la justice déléguée, instaurée fugacement par la IIe République, et la consacra durablement par la loi du 24 mai 1872 portant organisation du Conseil d'Etat, dont l'article 9 proclame que *« le Conseil d'Etat statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative et sur les demandes en annulation pour excès de pouvoir ».*

Le Conseil d'Etat a longtemps censuré les décisions novatrices des conseils de préfecture, et même des décisions ministérielles, si elles contrevenaient à la lettre du décret de 1810 ou si elles portaient atteinte à la liberté d'entreprise[684]. Rappelons à cet égard que, durant de nombreuses décennies, le Conseil d'Etat se montra gardien de la libre entreprise, en interprétant dans un sens très large le droit d'antériorité de l'exploitant, y compris lorsque les modifications apportées à son activité pouvaient en changer la nature ou l'ampleur. Et ce, parfois même à l'encontre des conclusions des commissaires du Gouvernement, pourtant peu sensibles aux nombreuses dérives. Ainsi, dans le cadre d'un pourvoi contre la décision du préfet de Seine-et-Oise, enjoignant à l'exploitant d'une fonderie de suif, qui avait fortement augmenté ses capacités, d'employer de nouveaux appareils de fabrication qui soient davantage « fumivores », le Conseil d'Etat a censuré l'arrêté préfectoral, au motif que l'activité litigieuse avait été exploitée avant 1810 et qu'il *« n'est pas établi par l'instruction qu'il ait été apporté à ladite usine des modifications qui aient changé les conditions de son exploitation »*[685].

Le ministre, dans ses conclusions en faveur du rejet du pourvoi, avait pourtant établi que « *l'accroissement avait été si considérable qu'on peut dire que l'industrie a changé de nature : en effet, dans l'origine et jusqu'en 1812, l'exploitant qui est boucher, n'y fondait guère que le suif des bestiaux abattus par lui, tandis que depuis 1842 le sieur Valdin fond des quantités considérables de suif qu'il va chercher au loin. En fixant le nombre de fontes à une par semaine, l'arrêté préfectoral a fait une large place à l'industrie du sieur Valdin…* ». Le juge administratif apparaît bien dès cette époque comme un grand protecteur de l'industrie.

Ainsi, durant les premières décennies qui suivirent le décret de 1810, le Conseil d'Etat se montra plutôt productiviste et très conservateur, jusqu'à refuser d'accueillir, dans une décision en date du 15 décembre 1824, les demandes d'indemnisation pour des pertes de valeur de propriété, du moment que l'établissement litigieux justifiait d'une autorisation

---

[683] La IIe République avait remplacé entre-temps la justice retenue par la justice déléguée : loi organique du Conseil d'Etat du 3 mars 1849, dont l'article 6 édictait pour la première fois que *« le Conseil d'Etat statue en dernier ressort sur le contentieux administratif »*. Le Second Empire a aussitôt retiré au Conseil d'Etat la justice déléguée pour le reléguer, de nouveau, à un rôle d'auxiliaire du Chef de l'Etat, à la signature duquel les décisions redevenaient soumises.

[684] Il montre, de nos jours, la même réticence, voire le refus, à annuler des décisions se rapportant par exemple à l'industrie nucléaire, ou bien à des grandes infrastructures d'Etat.

[685] CE, 6 août 1855, *Leb.,* p. 571. Voir, dans le même sens, les arrêts du CE, 10 septembre 1855, *Leb.,* p. 611 ; CE, 12 février 1886, *Leb*., p. 128.

d'exploiter : *« Il n'y a pas lieu d'accueillir les réserves que les tiers feraient de se pourvoir en dommages et intérêts, pour cause de diminution de valeur de leurs propriétés, devant les tribunaux, contre le fabricant dont l'établissement est reconnu valablement autorisé »*[686]. De même, la Haute Juridiction saisie d'une demande d'annulation contre le refus du Conseil de préfecture de Seine-et-Oise d'examiner, au motif d'incompétence, l'opposition formée par des riverains industriels du lieu de transfert projeté d'une poudrière, conclut dans son arrêt de principe, en date du 20 novembre 1822, que ces établissements qui intéressent la sûreté ou la défense du territoire, ne peuvent faire l'objet d'opposition par voie contentieuse.

Une question importante s'est très rapidement posée, tout particulièrement une fois que les motifs de classement furent mentionnés dans les décrets de nomenclature, au regard de chaque rubrique de la nomenclature : les inconvénients mentionnés étaient-ils exclusifs, ou bien de nature non limitative ? Dans un premier temps, le Conseil d'Etat s'en était tenu aux seuls motifs de classement en jugeant, dans une ordonnance du 8 novembre 1829, au sujet d'une opposition formée contre l'implantation d'une machine à feu très bruyante, que ces types d'installations n'ont *« été classés au nombre des établissements dangereux, insalubres et incommodes que sous le rapport de la fumée et des dangers d'explosion et d'incendie ; que dès lors, l'incommodité résultant du bruit produit par la machine, n'était pas au nombre des motifs d'opposition susceptibles d'être portés devant le conseil de préfecture »*[687]. Dans le même esprit, il considéra qu'une *« demande fondée sur des motifs étrangers au tableau de classement doit être rejetée »*[688].

Puis il révisa sa position pour retenir, au contraire, tous motifs de classement, tant pour la procédure d'autorisation que d'opposition, du moment qu'ils étaient justifiés. Ainsi, toujours en matière de bruit, le Conseil d'Etat dans son ordonnance du 6 avril 1836 a débouté le ministre du Commerce de son appel, et a donné raison au Conseil de préfecture de la Haute-Garonne, lequel avait accueilli favorablement l'opposition formée contre une fabrique de carton du fait du bruit du pilonnage qui *« ébranlait les portes et les croisées d'une maison voisine »,* bien que l'usine fût classée en raison des seules nuisances olfactives. Pour ce faire, le Conseil d'Etat a considéré que *« toutes les causes qui ont pu motiver le classement doivent être prises en considération pour déterminer l'autorisation à accorder à ces fabriques et les conditions auxquelles cette autorisation peut être donnée »*[689].

Si la jurisprudence en la matière a été hésitante et parfois contradictoire au cours du XIXe siècle, elle a fini par s'imposer définitivement, et fort logiquement, dans le sens que les mentions des dangers et des inconvénients ne sont qu'énonciatives, qu'indicatives et

---

[686] L.A. MACAREL, *op. cit.*, t. 6, 1824, p. 669-673.

[687] In G. DUFOUR et E TAMBOUR, « *Traité pratique des ateliers insalubres, dangereux ou incommodes* », Paris, Cosse, Marchal et Cie, 1869, p. 108 ; CE, *Sellique,* 8 nov. 1829, *Leb.,* p. 411.

[688] CE, 18 nov. 1838, *Leb.,* p. 608.

[689] In G. DUFOUR et E TAMBOUR, *Ibid.,* p. 105.

nullement exclusives. Tel que l'a établi, avec constance, le Conseil d'Etat à partir des années 1860 : *« Considérant que les indications contenues dans la nomenclature ne font pas obstacle au droit de l'administration d'apprécier si, d'une façon générale, l'établissement projeté peut être dangereux ou incommode pour le voisinage, et de refuser, le cas échéant, l'autorisation pour un motif autre que celui énoncé au tableau de classement »*[690]. C'était aussi une façon pour le Conseil d'Etat de renforcer son pouvoir en prenant quelque liberté avec la nomenclature. Cette question, récurrente, était loin d'être anodine, car ce n'est qu'à partir du décret n° 77-1134 du 21 septembre 1977 que la mention des inconvénients et dangers a disparu de la nomenclature.

Le Conseil d'Etat va ainsi progressivement évoluer vers un élargissement du champ d'application, tant du décret de 1810 que de la nomenclature. Le cas de la recevabilité des requêtes des locataires est riche d'enseignement à cet égard. Si le Conseil d'Etat a pris en compte les doléances des locataires en matière de protection de la salubrité publique, c'est bien progressivement et après leur avoir donné les apparences de propriétaires. Entraient alors en ligne de compte leur importance sociale, la durée (longue) de leur bail, la nature des propriétés qu'ils occupaient, voire l'assentiment de leur propriétaire[691].

Vers la fin du siècle, la Haute Juridiction a reçu des requêtes et des interventions émanant aussi bien de propriétaires que de locataires, comme en témoigne l'arrêt de pourvoi en cassation du 8 janvier 1875, formé par des exploitants d'un atelier de chaudronnerie : les interventions sont alors déclarées recevables, au seul motif que les intervenants sont les uns comme les autres *« domiciliés à proximité du terrain »* d'implantation[692]. Mais encore fallait-il qu'ils fussent des possédants ; ainsi, parmi les protagonistes de cette instance se trouvaient les *« sieurs Dejoie et autres »,* qui demandaient de rejeter le pourvoi des exploitants contre le refus d'autorisation du préfet de la Loire-Inférieure, au motif que la chaudronnerie projetée préjudicierait *« tout un quartier qui, après avoir été industriel, s'est couvert de maisons bourgeoises et est aujourd'hui en pleine voie de transformation ».* Si le Conseil d'Etat n'a pas fait droit à cette demande, du fait même que l'atelier envisagé ne relevait pas des établissements incommodes (voir *supra),* il a cependant retenu la recevabilité des demandes des requérants et des intervenants, propriétaires comme locataires, sans plus faire de distinction entre les deux statuts[693].

Ce n'est que tardivement que la qualité de locataire, en tant que telle, a fini par s'imposer (Trib. civ. Seine, 27 décembre 1932, *Gaz. Pal.*, 1932, 1, 624 ; CE, 21 mai 1936, Ville d'Alger,

---

[690] Voir notamment : CE, 9 mai 1866, *Rec. Lebon*, n° 454 ; 20 mai 1871, *Rec. Lebon*, n° 434.

[691] CE, 8 janv. 1875, *Rec.,* p. 1. A. GUILLERME, A-C. LEFORT, G. JIGAUDON, *« Dangereux, insalubres et incommodes. Paysages industriels en banlieue parisienne, XIXe-XXe siècles »,* Seyssel, Champ Vallon, Collection Milieux, 2004, p. 37.

[692] CE, 8 janvier 1875, *Brissonneau frères*, Lebon, tome 45.

[693] Certains auteurs, comme G. MASSARD-GUILBAUD, font remonter à cette décision le début de la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'établissements classés (*op. cit.,* p. 55). En fait, la Haute Juridiction avait déjà établi toute une doctrine jurisprudentielle, même si elle restait encore limitée il est vrai.

Rec., p. 601 ; CE, 29 janvier 1943, *Sté Corse d'Industries Réunies*, *Rec.*, p. 222). Auparavant, avec l'arrêt *Nicolle* du 13 juin 1853, le Conseil d'Etat avait posé le principe que l'enquête *de commodo et incommod*o intéressait tous les habitants des communes concernées, quels que fussent le lieu et la nature de leur domiciliation ou de leur propriété. Il n'en reste pas moins que, durant de longues décennies, en ce domaine comme en de nombreux autres, le poids des requérants n'était pas étranger à leur poids social.

Le cas des atteintes portées aux propriétés d'agrément illustre bien cette évolution. Dans un premier temps, le Conseil d'Etat refuse de prendre en compte les dépréciations d'habitations secondaires ou d'agrément causées par des activités industrielles ; ainsi dans une décision en date du 24 mai 1860, il juge qu'une autorisation au titre des établissements classés ne pouvait être refusée au motif que *« l'établissement à fondre porterait préjudice aux propriétés du voisinage qui ne sont que des maisons d'agrément que le voisinage d'une usine déprécierait »*[694]. En mars 1876, la Haute Juridiction rend une décision dans le même sens, en soulignant la priorité dévolue à la protection des propriétés au détriment d'autres intérêts, notamment paysagers, dans le strict cadre de la loi : *« S'il est vrai que l'industrie puisse nuire aux beautés de sites pittoresques, l'administration peut sans doute le regretter mais il est de son devoir de protéger les propriétés de toute nature ; on ne saurait lui demander de faire servir à la défense d'intérêts semblables une arme qui ne lui a été donnée que pour la sauvegarde de la sécurité et de la salubrité publiques »*[695].

Ce n'est qu'à partir de 1880 que le Conseil d'Etat reçut les requêtes formées contre des autorisations accordées à des industriels, en matière d'atteintes portées à l'agrément d'un lieu. Encore fallait-il qu'il s'agît d'intérêts de collectivités, et non pas de particuliers. Ce principe, intangible, donnera naissance par la suite à la théorie de la préoccupation collective. Ce fut ainsi le cas d'un refus d'autoriser l'implantation d'une fabrique de sels ammoniacaux à proximité du bois de Vincennes, eu égard à la destination d'agrément de la Ville, ou bien parce que cela affectait la station balnéaire de Vichy[696].

Si les juridictions administratives ont eu le soin d'user avec une grande retenue de leur pouvoir de plein contentieux, notamment en matière de modification de la nomenclature, certaines de leurs décisions ont cependant été à l'origine de l'enrichissement de cette dernière, par le biais notamment de la prise en compte de nouveaux intérêts visés. L'arrêt susvisé du 4 janvier 1875 en est une des illustrations. Reconnaître en l'espèce la recevabilité de locataires, c'était incidemment juger que la législation de 1810, conçue pour les seuls propriétaires et leurs biens, visait également la salubrité publique, comme le soulignait L. Ressicaud : *« La législation relative aux établissements dangereux et insalubres n'est pas destinée seulement à protéger les*

[694] In E. BAUDE, op. cit., p. 109.
[695] CE, 27 mars 1876, Lebon, p. 223.
[696] Respectivement CE, 11 juin 1880, Lebon, p. 529 ; 15 juillet 1887, Lebon, p. 570.

propriétaires, elle est destinée à protéger la salubrité publique, et la santé des simples locataires doit être prise en considération »[697].

Par la suite, le Conseil d'Etat s'est reconnu compétent pour autoriser lui-même la création d'un établissement de 2ème classe[698], substituant ainsi son pouvoir d'appréciation à celui de l'administration. Pouvoir dû au contrôle de pleine juridiction qui s'est perpétué, et même renforcé de nos jours[699].

La jurisprudence du Conseil d'Etat joua ainsi peu à peu un rôle de premier plan dans l'évolution du décret du 15 octobre 1810 et de sa nomenclature : il a progressivement intégré dans le champ d'application de la loi d'autres intérêts protégés, comme la protection des cours d'eau (13 avril 1870, Rec. Cons. d'Etat, p. 439), la sécurité publique (23 janvier 1885, D.P. 1886, 3, 83), la protection de la santé publique (29 juillet 1887, D.P. 1888, 3, 105). Toutefois, on le voit, si le Conseil d'Etat a de la sorte concouru à l'élaboration de la loi de 1917, notamment en ce qui concerne son champ d'application, son rôle n'a pas été aussi déterminant que l'exposent M. Baucomot et P. Gousset[700].

A la fin du XIXe siècle, le droit de l'environnement industriel, initié par le décret de 1810, est de plus en plus imprégné par les préoccupations de santé publique, sans qu'il y n'ait plus lieu d'avoir à évoquer le caractère insalubre ou incommodant des activités litigieuses. Le Conseil d'Etat a joué, là encore, un rôle important, comme l'illustre l'avis favorable de la Section des travaux publics, rendu en 1891, en faveur d'un projet de décret ordonnant la suppression d'établissements qui altéraient gravement les eaux, *« en raison des dangers qui résultent pour la santé publique »*[701].

Les juridictions administratives et l'administration consultative ont d'autant plus joué un rôle significatif dans l'évolution de la loi, et notamment de la nomenclature, que les progrès tant des industries que de l'hygiène publique s'accéléraient, rendant ainsi de plus en plus obsolètes, ou inappropriées, les dispositions édictées sous l'empire du décret de 1810. Le Dr Chautemps, dans son rapport au Sénat, en juillet 1907, dans le cadre des travaux préparatoires à la loi de 1917, en avait fort bien résumé la situation : *« Le régime actuel des établissements classés est condamné par tous ceux qui ont eu à l'appliquer ou à le subir. Pleine de lacunes, que la jurisprudence a dû combler plus ou moins arbitrairement, compliquée et incertaine, cette réglementation n'est en rapport, ni avec les nécessités, ni avec les progrès de la salubrité publique et de l'hygiène ouvrière »*[702].

---

[697] L. RESSICAUD, *« Des droits des tiers lésés par le voisinage des établissements incommodes, insalubres et dangereux »* (l'auteur n'a pas justifié l'ordre des termes), 1902, Imprimerie et Lithographie du Salut public, Lyon, page 55.

[698] CE, 25 février 1876, *Duboys d'Anger*, rec. p. 191 ; CE 16 janvier 1891, *Sieur Tschupp*, Rec. p. 1.

[699] Voir notamment : S.R. MOUKOKO, *« Le plein contentieux spécial des installations classées »,* thèse, Droit, Université Paul Verlaine, Metz, 2009.

[700] M. BAUCOMOT et P. GOUSSET, *op. cit.,* p. 34.

[701] B. THIBAULT, *op. cit.,* p. 70.

[702] Rapport CHAUTEMPS au Sénat, 11 juillet 1907, S. 1918, p. 711. Il est à relever l'importance accordée, par son auteur, à l'hygiène des travailleurs. Préoccupation qui avait déjà été exprimée par le Conseil d'hygiène

B. Le concours limité des ministres, mais plus décisif des préfets

1) La contribution timorée des ministres

Alors que le rapport de l'Institut de 1804 était ouvertement en faveur des industriels, les autorités ne s'en sont pas contenté et ont demandé un nouveau rapport à l'Institut en 1809, tout en cadrant ses travaux dans un sens moins partisan. La venue du nouveau ministre de l'Intérieur Montalivet, non intéressé cette fois à la cause, y a grandement contribué. Ce dernier n'a d'ailleurs pas hésité, il convient de le rappeler, à ajouter d'autres activités à la liste proposée par l'Institut. De même, le Premier ministre, scientifique et hygiéniste Charles de Freycinet, fut le principal artisan du décret de nomenclature du 3 mai 1886. Lorsqu'il fut ministre des Travaux publics, il adressa même une circulaire aux préfets, en date du 27 janvier 1879, leur demandant d'appliquer avec plus de rigueur les sanctions pénales prévues par la loi du 15 avril 1829 sur la pêche fluviale, en cas de rejets industriels de nature à nuire aux poissons[703].

A l'inverse, de nombreux autres ministres ne souhaitaient nullement faire preuve d'audace et se sont cantonnés dans un rôle secondaire, en laissant les préfets aux avant-postes, quand ils ne prenaient pas fait et cause pour le monde industriel. Le ministre des Travaux publics en fonction en novembre 1912, en représente une bonne illustration quand il n'entendait nullement que la législation issue du décret de 1810 vînt contrarier l'essor de l'industrie et particulièrement celui des chemins de fer : *« Les lois et règlements de police, tels que le décret du 15 octobre 1810, ne sont pas applicables à l'intérieur de l'enceinte des chemins de fer (…) ; cette règle s'impose avec plus de rigueur encore s'agissant de la réglementation des établissements classés qui a été établie dans l'intérêt de l'industrie et il serait inadmissible que cette réglementation puisse paralyser, en quelque sorte, la déclaration d'utilité publique en vertu de laquelle sont établis les chemins de fer »*[704] *(*souligné par nous).

2) Le concours positif des préfets

Les préfets de police de Paris ont joué, parmi tous les préfets, un rôle de pionniers et de tout premier plan, comme l'a fort bien illustré l'ordonnance du 12 février 1806. De même

---

et de salubrité de la Seine en 1901, mais sans que le législateur n'en tînt finalement compte dans les intérêts protégés de la loi de 1917 (voir *supra).*

[703] Circulaire du 10 juin 1879 relative à l'évacuation dans les cours d'eau de résidus d'usines susceptibles de nuire au poisson.

[704] Instruction du 12 novembre 1913.

l'ordonnance du 5 novembre 1810, complétée par celle du 30 novembre 1837, a apporté de nombreuses prescriptions au contenu du dossier de demande d'autorisation.

Pui, le 20 février 1838, le préfet de police de Paris adresse à ses services, rappelons-le, une « *instruction relative aux établissements dangereux, insalubres et incommodes ».* Le ton, comme le fond, ne laissent pas place au doute quant à la volonté de sévir contre les exploitants peu scrupuleux, qui ouvrent des établissements sans requérir l'autorisation préalable : *« Pour arrêter le cours de si graves abus, vous comprendrez combien il est nécessaire de s'opposer à l'installation de tout atelier pour l'exploitation d'une industrie classée, qui serait établi sans l'autorisation voulue par les règlements ».*

Les risques afférents à certaines activités sont également soulignés, au sujet desquels le préfet demande la plus grande vigilance : « *Les observations qui précèdent acquièrent plus d'importance encore quand il s'agit d'établissements de nature à compromettre la sûreté publique, tels, par exemple, que les appareils à vapeur, les ateliers d'artificier, les fabriques de poudre fulminante, les usines à gaz, etc. ». (…) Lorsque la suppression d'un de ces établissements ou de tout autre vous paraîtra nécessaire, vous devrez donc l'ordonner par une sommation, et y apposer même, au besoin, les scellés ».* Si le préfet conclut sur le juste équilibre à trouver entre les intérêts des industriels et la sécurité publique, c'est en se prononçant nettement en faveur de cette dernière : *« Je laisse à votre discernement le soin d'apprécier ce qu'il convient de faire pour détruire les abus, sans que les intérêts privés puissent élever des réclamations fondées. Il est des cas, néanmoins, où une juste sévérité ne doit fléchir devant aucune considération ; c'est lorsque vous reconnaîtrez que la sûreté publique est compromise »* (souligné par nous).

Par ailleurs, l'article 5 de l'ordonnance du 14 janvier 1815 édictait que, pour les activités non visées explicitement par la nomenclature, les préfets pouvaient accorder l'autorisation pour tous les établissements qu'ils auraient jugé *« devoir appartenir aux deux dernières classes de la nomenclature »*, en remplissant les formalités prescrites par le décret du 15 octobre 1810. Cette disposition a contribué, durant de nombreuses décennies, à l'enrichissement de la nomenclature, grâce à l'interventionnisme de certains préfets.

Ainsi, la fabrication de bleu outremer, particulièrement polluante, ne relevait pas de la nomenclature jusqu'en 1879. Le préfet du Nord, conscient des nuisances générées, avait procédé au classement provisoire de cette activité, par assimilation à l'activité classée du grillage des minerais sulfurés, sur la base de l'article 5 précité. Saisi de cette affaire, le ministre du Commerce a validé ce classement dans sa circulaire du 8 janvier 1879. Le décret du 3 mai 1888 a finalement intégré dans la nomenclature la fabrication du bleu d'outremer, en classant même cette activité en 1ère classe, lorsque les gaz ne sont pas condensés, ou en 2ème classe quand ils le sont. Classement qui restera inchangé jusqu'à la loi de 1917.

Le cas de la fabrication du celluloïd est encore plus illustratif du processus d'évolution de la nomenclature, dans la mesure où il allie à la fois le progrès technologique et l'outil juridique. Ainsi, quand le process industriel de la fabrication du celluloïd fut importé en France à la fin des années 1860, le Conseil d'hygiène de la Seine eut à donner son avis, à

la demande du préfet, sur le classement de cette activité nouvelle. Il opéra, là encore, par assimilation et se fonda à nouveau sur l'article 5 de l'ordonnance de 1815 pour proposer de classer la fabrication du celluloïd comme celle, classée, de collodion.

Il en est résulté le classement à la 1ère classe de la fabrication du celluloïd et des produits nitrés analogues par le décret du 26 février 1881. Au fur et à mesure que cette production prit de l'ampleur, le classement s'étendit ensuite aux dépôts de celluloïd en dissolution dans des solvants (décret du 13 avril 1894), puis aux ateliers de façonnage (décret du 31 août 1905). Les dépôts de celluloïd en dissolution firent enfin l'objet d'une modification de la nomenclature, pour ne plus être rangés en une seule classe (la deuxième), mais en trois classes selon la quantité présente de solvants (décret du 21 novembre 1916).

De même, le 14 décembre 1863 est officiellement créé par le préfet de police un service spécialisé chargé de la surveillance des établissements classés. Il faudra attendre la loi du 19 décembre 1917 pour qu'une telle mesure soit étendue à l'échelle nationale. Et c'est encore le préfet de police de Paris qui ouvre la voie de la réglementation en matière de pollution atmosphérique, par une ordonnance du 22 juin 1898 qui interdit les émanations de fumées *« noires, épaisses et prolongées »*.

C. L'apport croissant des maires

Les maires ont été longtemps nommés par les représentants de l'Etat. La troisième République mit fin à cette situation en 1882, en instituant leur élection au sein du conseil municipal, puis en leur octroyant de plus larges prérogatives par les lois municipales de 1884. Plus proches des citoyens que le pouvoir préfectoral, souvent écoutés par eux, les maires allaient jouer de plus en plus un rôle déterminant quant à l'acceptation sociale des établissements classés et ce, d'autant plus qu'ils étaient bien souvent commissaires-enquêteurs lors des enquêtes *de commodo et incommodo.* Le maire exerçait alors une forte influence sur les citoyens, de par son statut social, mais aussi souvent économique, et de par sa représentation politique. Il avait également un poids important sur son conseil municipal.

Si des maires se sont facilement accommodés des pollutions générées par les industries implantées sur leur commune, jusqu'à dénier la moindre nuisance, d'autres s'y sont résolument opposés quitte à perdre leur fonction. L'affaire des soudières marseillaises du début du XIXe siècle illustre parfaitement cette situation : en septembre 1830 le maire d'Istres est démis de ses fonctions par le sous-préfet d'Aix-en-Provence, au bénéfice de Denis-Auguste Prat, gérant de raffinerie de soude…lequel sera l'année suivante nommé sous-préfet d'Aix-en-Provence ; en novembre, c'est au tour du maire de Septèmes d'être remercié, *« pour cause d'infirmité »* par…le soudier Cusin[705]. Le maire de Vitrolles n'hésite

[705] X. DAUMALIN, *« Le conflit environnemental entre instrumentalisation et arbitrage : les soudières marseillaises du début du XIXe siècle »,* in T. LE ROUX et M. LETTE, *op. cit.*, 2013, p. 69-70.

pas aussi, en 1833, à fustiger la soudière de sa commune dont l'emploi, essentiellement d'ouvriers « *étrangers au pays »,* ne compense nullement *« la perte qu'éprouve un plus grand nombre de propriétaires, la plupart pères de famille ».* Il est incidemment intéressant de rappeler ici l'importance accordée aux propriétaires, qui a perduré tout au long du XIXe siècle et durant une partie du XXe.

L'analyse très détaillée par E. Baret-Bourgoin des avis rendus dans l'arrondissement de Grenoble, relatifs à 552 dossiers de demandes d'autorisation d'établissements classés, sur la période 1815-1914, révèle que si les conseils de préfecture sont les plus défavorables avec 30 % d'avis négatifs et 1,7 % d'avis réservés, il sont aussitôt suivis des maires (respectivement 27, 6 % et 8,4 %), puis de la police municipale (25 % et 8,3 %), enfin des conseils d'hygiène départementaux (14, 2 % et 5,5 %)[706]. Ces chiffres, certes localisés géographiquement mais sur une longue période, confirment pleinement le rôle prépondérant joué à la fois par les conseils de préfectures (où siègent des experts souvent indépendants du monde de l'industrie) et par les maires, dans la prise en compte des intérêts des tiers[707].

Si la situation est tout autre de nos jours en présence d'installations classées bien moins nuisantes, les aspirations environnementales de la population sont par contre souvent bien plus affirmées. En outre, force est de constater que le taux d'avis défavorables, voire de réserves émises, de la part de conseils consultatifs, de commissaires-enquêteurs ou de maires est de nos jours incommensurablement plus faible[708]. Les associations de protection de la nature et de l'environnement, qui se sont développées essentiellement depuis les années 1970, ont bien souvent cristallisé les revendications et les mécontentements de la population. A l'inverse, les institutions ou autorités ont de moins en moins joué leur rôle de gardiennes des droits des tiers.

[706] E. BARET-BOURGOIN, *op. cit.,* p. 356.

[707] Voir, pour des développements analogues sur le rôle important joué par les maires, dans le cas appliqué à Paris : A. RIMBAULT, « *La politique sanitaire et sociale des édiles parisiens au XIXe siècle (1849-1914)* », thèse, Histoire, Paris 1, 2013.

[708] Ainsi, selon la présidente du Tribunal administratif de Grenoble, les avis défavorables émis par les commissaires-enquêteurs du ressort du tribunal (quatre départements), sont de quelque 1,0 % : réunion des commissaires-enquêteurs, Grenoble, 8 avril 2015.

Chapitre 2nd. La nomenclature de décembre 1919 à juillet 1976 : l'essor du droit des tiers

Section I. L'évolution de la nomenclature sous l'empire de la loi de 1917 : un certain rééquilibrage en faveur de l'environnement

Le décret de 1810 avait institué un régime de l'autorisation préalable des activités manufacturières et industrielles incommodantes ou dangereuses, fondée sur une nomenclature, en vue d'encadrer notamment la distance d'éloignement desdites activités par rapport aux tiers possédants et, ce faisant, de faciliter la liberté d'entreprise. Le texte relevait, comme l'énonce David Deharbe, d'abord d' *«une garantie pour l'industriel et la liberté du commerce avant d'être une contrainte, voire une entrave à l'activité »*[709]. Toutefois, durant tout le XIXe siècle, les nombreux compléments et modifications apportés au décret ont conduit, dans un contexte sociétal de plus en plus sensible aux questions d'hygiène publique, à renforcer le classement, par l'enrichissement de la nomenclature, et les exigences réglementaires concernant les activités industrielles les plus nuisantes.

Contrairement au siècle précédent, l'évolution de la nomenclature a été limitée au cours de la majeure partie du XXe siècle, et n'a conduit qu'à six modifications (dont une refonte en 1943), jusqu'au décret du 20 mai 1953. Lequel survivra durant près de quarante ans, y compris sous l'empire de la loi de 1976, jusqu'à la profonde refonte de la nomenclature initiée en 1992. Entre-temps cette évolution a essentiellement consisté à enrichir les activités visées, en fonction de l'essor de nouvelles technologies et industries.

Le premier décret de nomenclature de la loi de 1917, à savoir le décret du 24 décembre 1919, établit une nomenclature détaillée où prédominent la deuxième classe et la prise en compte des dangers (& 1). Les nuisances et les risques accidentels feront l'objet d'une attention croissante, jusqu'au décret du 20 mai 1953 (& 2). Ce dernier va opérer une profonde refonte, d'où il ressort la fin du primat des odeurs au profit de la prise en compte de la pollution de l'eau (& 3). L'évolution de la nomenclature du 20 mai 1953 jusqu'à la loi du 19 juillet 1976 marque, quant à elle, la prise en compte des bruits et vibrations, ainsi que des nuisances d'élevage (& 4).

---

[709] D. DEHARBE, « *Commerce et environnement au travers du prisme des installations classées* », in : *« Commerce et environnement. Regards croisés », Dr. env.*, n° spécial, n° 124, déc. 2004, p. 261.

&1. Le décret du 24 décembre 1919 : une nomenclature détaillée où prédominent la deuxième classe et les dangers

Le décret du 24 décembre 1919 (JO du 30 décembre) abroge les décrets antérieurs et fait application des articles 5 et 7 (§ 3) de la loi du 19 décembre 1917. Conformément à l'article 5 de la loi, le classement des industries soumises est déterminé par un décret de nomenclature en Conseil d'Etat. De même, en vertu de son article 7 (§ 3), le rayon d'affichage de l'enquête *de commodo et incommodo,* qui *« ne devra pas dépasser cinq kilomètres »,* est fixé par décret pour chaque industrie concernée. Le décret du 24 décembre 1919 dresse ainsi une nomenclature de 353 *« désignations d'industries »,* au sein de laquelle se retrouvent souvent une ou plusieurs classes, d'où un nombre total de 468 sous-rubriques.

Les rubriques sont, pour la première fois, classées par ordre alphabétique et numérotées, une fois rangées alphabétiquement. Ce **classement alpha-numérique** va perdurer jusqu'en 1992, date de la première refonte d'ampleur de la nomenclature durant la loi de 1976[710]. Par ailleurs, le décret conforte le principe de rangement qui avait été initié en 1866, selon lequel l'intitulé des rubriques se présente de façon globalisante, de sorte que plusieurs activités similaires, ou mettant en œuvre des procédés voisins, sont regroupées dans une seule rubrique au lieu de plusieurs rubriques distinctes. Il en est ainsi, par exemple, de la rubrique n° 298 *« produits céramiques (fabrication de) : briques, carreaux, faïence, grès, pipes, poteries, porcelaines, etc. »* qui se retrouvaient jusqu'alors dans presque autant de rubriques différentes selon qu'il s'agissait de briques, de carreaux, de faïence, etc.

De ce fait, il est difficile de tirer des conclusions sur l'évolution comparative du nombre de rubriques au cours des décrets successifs. Par contre, il est possible et utile d'examiner, pour chacun des décrets commentés, d'une part l'évolution des proportions respectives de chacune des classes, d'autre part, l'évolution des motifs de classements. Par ailleurs, il reste intéressant de suivre au cours du temps le nombre cumulé de rubriques et de sous-rubriques.

En sus des dangers ou inconvénients propres à chacune d'entre elles, il est mentionné, aussi pour la première fois, un rayon d'affichage en regard des activités assujetties à la 1ère classe. Une autre innovation, importante sur le plan pratique, est l'introduction d'intitulés *en italique* de produits ou d'activités classés sous un autre vocable, avec renvoi à la numérotation de la rubrique correspondante. Cela revêt le grand avantage de retrouver le classement d'une activité selon plusieurs clés d'entrée. A titre d'exemple,

[710] Le classement alpha-numérique subsiste encore de nos jours pour quatre rubriques résiduelles (comme *infra)*.

dans l'ordre alphabétique des S, l'intitulé *« soie artificielle (fabrication de la), au moyen de collodion »* est renvoyé à la rubrique n° 120 qui a trait au *« Collodion (emploi du) »*[711].

La nomenclature refondue et modernisée de 1919 se présente ainsi, pour chaque rubrique, de la façon suivante :

- le classement alpha-numérique de chaque rubrique ;

- la désignation des *« industries »* (en fait : activités) ;

- la mention des *« inconvénients »* (et des dangers) ;

- la classe correspondante pour chaque rubrique et sous-rubriques ;

- le rayon d'affichage des rubriques de 1ère classe ;

- la date du premier classement.

Le régime relevant de la deuxième classe redevient majoritaire (avec 46 %), après un siècle de prééminence de la 3ème classe[712], devant celui de la troisième classe (30 %), comme en rend compte le tableau 9. Ce qui est déjà un indicateur d'un durcissement de la nomenclature par la loi de 1917.

Plusieurs rubriques font leur entrée dans la nomenclature de 1919 correspondant à des activités ou installations nouvelles, ou bien en plein essor. Il en est ainsi des garages de voitures automobiles, des fabrications ou des dépôts de gaz, du blanchiment de pâtes à papier ou encore des raffineries de sucre. En outre, les seuils quantitatifs de classement se développent, tandis que les intitulés des rubriques deviennent détaillés et préfigurent la nomenclature qui sera retenue dans la loi de 1976. Le décret de 1919 abandonne ainsi la référence aux procédés fumivores, si critiquables dans leur efficacité (voir *supra),* pour se fonder davantage sur des critères plus technologiques ou pratiques.

Sur le fondement de l'article 1er du décret, seules les demandes d'autorisation des établissements relevant de la première classe (24 % des rubriques) sont concernées par le rayon d'affichage *« dans lequel doivent être apposées les affiches prescrites par l'article 7 de ladite loi, à l'effet d'annoncer l'ouverture de l'enquête de commodo et incommodo »*. Cette enquête est ouverte pour une durée d'un mois. Si le choix de 5 kilomètres, pour le rayon le plus étendu, trouve son origine historique dans l'affaire des soudières de Marseille (voir *infra)*, le choix des autres distances relève davantage encore de

---

[711] Cette façon pratique et complète de procéder, pour s'y retrouver plus aisément au sein des nombreuses rubriques de nomenclature, mais qui a été abandonnée ultérieurement par la réglementation, a été reprise et amplifiée par T. MURAT et G. ULLMANN pour la nomenclature ICPE, mais aussi IOTA, dans leur *« Bréviaire de l'installation classée »,* éd. SAP, Grenoble, 1995, puis dans leur *« Guide des nomenclatures »* éd. SAP, 1997, réédité en 1998.

[712] L'ordonnance du 14 janvier 1815 présentait cette caractéristique, avant que celle de février 1825 établisse durablement le primat de la 3ème classe.

l'arbitraire : à savoir 1 km, 2 km et 3 km. Le rayon de 4 km, quant à lui, n'a pas été retenu, pour des raisons inexpliquées[713].

La loi de 1917 précise comment déterminer le rayon d'affichage. Cette distance doit ainsi se calculer, non pas à partir du centre de l'établissement concerné mais de ses abords, c'est-à-dire dans toutes les directions, ou, pour reprendre la formulation employée à l'article 1er du décret du 24 décembre 1919, *« à partir du périmètre extérieur de l'établissement »*. Dès lors, le terme même de rayon (d'affichage), initialement créé par le décret du 15 octobre 1810 et repris par la loi de 1917, n'est pas d'une grande justesse, puisqu'il ne correspond pas à un rayon mais plutôt à un périmètre déterminé à partir des limites extérieures de l'établissement.

Le décret de 1919 apporte d'ailleurs une utile précision, à savoir qu'il suffit qu'une partie d'une commune soit atteinte par l'un des points extrêmes de ce périmètre, pour que l'obligation d'affichage s'impose sur tout le territoire de la commune : *« Il est procédé à l'affichage sur le territoire compris dans la zone ainsi délimitée et, dans tous les cas, à la mairie des communes situées, en totalité ou en partie, dans cette zone ».* Et ceci, quand bien même le centre urbain de ladite commune ne serait pas touché[714]. La loi du 19 juillet 1976, après plusieurs formulations, reprendra une disposition semblable, mais de façon plus confuse[715].

Là où les différentes lois sur les établissements ou installations classés mentionnent un rayon d'affichage, alors qu'il s'est toujours agi de périmètre d'affichage déterminé à partir des limites extérieures de l'établissement concerné, d'autres lois, comme celle relative aux monuments historiques, se fondent sur un rayon fixé à partir du centre des monuments visés pour déterminer un périmètre de protection. La directive n° 2011/92/UE du 13/12/11 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés, modifiée par la directive n° 2014/52/UE du 16 avril 2014, reprend à son tour la terminologie de rayon d'affichage, en matière d'information du public, mais sans en donner de définition (article 6.5).

---

[713] La nomenclature actuelle n'a guère changé cet ordre des choses : le rayon d'affichage de 4 km a fait certes son apparition mais reste globalement marginal. Par contre il a été introduit, pour de rares rubriques, le rayon (« hybride ») de 0,5 km, et même, pour certains décrets, des rayons de 1,5 km (voir *infra)*.

[714] Voir la jurisprudence constante établie par l'arrêt : CE, 4 avril 1884, *Cne du Vésinet*, *Rec.,* p. 265.

[715] Jusqu'en 2010 il était initialement prescrit que le périmètre d'enquête comprenait l'ensemble des communes concernées par les risques ou inconvénients dont l'établissement pouvait être la source, et correspondait au minimum au rayon d'affichage fixé dans la nomenclature (art. R. 512-14). A l'occasion de la réforme introduisant le régime de l'enregistrement, le même article dispose désormais que le périmètre comprend *« l'ensemble des communes concernées par les risques et inconvénients dont l'établissement peut être la source et, au moins, celles dont une partie du territoire est située à une distance, prise* ***à partir du périmètre de l'installation,*** *inférieure au rayon d'affichage fixé dans la nomenclature des installations classées pour la rubrique dont l'installation relève ».* On est donc revenu au périmètre de l'installation, sans que toute confusion ou incompréhension ait été complètement résolue pour autant.

Si la demande d'autorisation d'établissements relevant de la deuxième classe reste soumise à enquête *de commodo et incommodo,* la durée est réduite à 15 jours et, à l'instar du décret de 1810, aucun rayon d'affichage n'est expressément fixé par la loi de 1917. Des affiches doivent être apposées par le soin des maires, aux frais de l'industriel, *« à la mairie et dans le voisinage de l'établissement projeté, même en dehors du territoire communal s'il y a lieu »*, en vertu de l'article 9 de la loi, mais sans qu'il y soit pour autant institué un rayon minimal d'affichage. Sur ce plan, la nouvelle législation n'introduit donc aucun changement notable par rapport au décret du 15 octobre 1810.

Du fait de la prédominance d'activités relevant de la 2ème classe (46 %), les activités relevant du régime d'autorisation s'élèvent à un total de 70 %. C'est une proportion importante et inégalée. Si ce taux se réduira au cours du temps, au fur et à mesure des allégements de contraintes pour les industriels, la 2ème classe restera prépondérante sous l'empire de la loi de 1917. Contrairement à ce qui prévalait lors de la loi précédente. De même, les rayons d'affichage des activités de 1ère classe comptent parmi les plus larges de l'histoire de la nomenclature, avec une moyenne de 2,5 à 3 km pour la période 1919-1953. Le décret de 1919 marque clairement une rupture, qui s'illustre par une volonté des autorités de mieux encadrer les établissements classés.

L'analyse détaillée des 861 occurrences des dangers et inconvénients composant cette nomenclature[716] montre que les odeurs arrivent toujours en premier lieu, avec 214 occurrences (25 %), puis les différents rejets atmosphériques (sous les termes *« d'émanations nuisibles »*, *« d'émanations nuisibles accidentelles »*, de *« fumées »* ou de *« poussières »* avec un total de 197 occurrences (23 %), suivis des dangers d'incendie (21%). Ces derniers ajoutés aux 48 occurrences propres aux dangers d'explosion atteignent un total de 26 %. **Les dangers (incendie et explosion) deviennent, avec le décret de 1919, les premiers motifs de classement**, en adéquation avec l'évolution des esprits marqués par ces dangers qui avaient été tant présents durant toute la Grande guerre.

Ensuite vient **l'altération des eaux (11 %), dont l'occurrence triple presque** : la prise en compte de ce qui est qualifié aujourd'hui de pollution des eaux commence ainsi à être bien mieux perçu ; les maladies véhiculées par l'eau souillée, à commencer par le choléra, sont mieux connues et les autorités sont devenues plus vigilantes à les éradiquer. Pour les mêmes raisons, le *« danger des mouches »* (7,5 %) est encore bien présent, surtout pour les activités d'élevage et l'utilisation des produits issus des animaux. Les nuisances sonores *(« bruit »* et *« trépidations »*[717]) demeurent, par contre, peu mentionnées (6 % avec 51 occurrences). Ce n'est en effet que bien plus tard que l'on attribuera à ces sources de nuisances, longtemps considérées comme relevant uniquement de l'inconfort ou de l'incommodité, de sérieux risques sanitaires.

[716] Le nombre d'occurrences dépasse largement celui des rubriques ou sous-rubriques, du fait qu'à chacune de ces dernières correspond très souvent un ou plusieurs dangers ou nuisances (soit autant d'occurrences).
[717] Vibrations, selon la terminologie technique actuelle.

Enfin, si *« l'action nocive sur la végétation »* ou *« sur le bétail »* ne recueille qu'une très faible occurrence (1 %), c'est la première fois que ces nuisances sont mentionnées, en conséquence directe de l'ajout de l'agriculture dans les intérêts protégés au titre 1er de la loi. Déjà l'article 12 du décret de 1810 entendait préserver les cultures des nuisances qui pouvaient leur être portées, mais sans que cette préoccupation ne fût explicitement intégrée jusqu'alors dans la nomenclature.

Trois items majeurs prédominent donc, à part relativement égale : en tout premier lieu, et c'est une évolution fondamentale, les dangers d'incendie et d'explosion (26 %), suivis par les odeurs (25 %), toujours très prégnantes, puis par l'ensemble des émanations atmosphériques (23 %).

La référence à des situations accidentelles se retrouve au sein même de certains intitulés de la nomenclature, notamment avec la mention *« d'émanations nuisibles accidentelles ».* Ainsi, la rubrique n°14 relative à la fabrication de l'acide nitrique, répertorie l'activité en classe 2 ou 3, selon qu'il y a dégagement de vapeurs nitreuses, donc *« d'émanations nuisibles »* ou absence de rejet de ces vapeurs, mais avec la possibilité *« d'émanations nuisibles accidentelles ».*

Par ailleurs, la nomenclature de 1919 répartit en trois classes différentes, et ce pour les mêmes *« dangers d'incendie et d'explosion »,* les dépôts de sulfure de carbone selon la quantité de substance dangereuse présente sur le site (rubrique n°79). La notion de seuil, en fonction des quantités ou volumes en jeu, est ainsi bien établie, et s'applique pour des quantités de sulfure de carbone présentes *« même temporairement »*. Cela se retrouve essentiellement pour certaines substances de nature à provoquer des incendies ou des explosions, comme pour les rubriques relatives aux liquides inflammables (n° 220 et 221).

A ce stade, la nomenclature repose sur des seuils assis sur la production journalière, sur le procédé technique mis en œuvre, etc. Elle fonde d'ores et déjà le socle de nombreux critères qui composent la nomenclature actuelle ; cette dernière contient d'ailleurs encore des rubriques directement issues de la nomenclature de 1919. De plus, la nomenclature ne reprend plus le caractère « fumivore » des installations -qui ne traitait nullement les fumées (voir *supra)*- comme cela avait prévalu durant un siècle. Il ne retient, en l'espèce, plus que le critère fondé sur la présence ou l'absence de dégagement de vapeurs ou de gaz lors des procédés de fabrication. Et ce, quel que soit l'équipement mis en œuvre. Ce qui revient à considérer que l'administration n'entendait plus réglementer sur une obligation de moyens, mais sur une obligation de résultats, pour reprendre notre terminologie actuelle. Ce qui est souvent plus efficace.

En application de la loi, le décret prend le soin d'exclure de la nomenclature les activités qui relèvent du secteur étatique, comme la fabrication de poudres et de matières détonantes (n° 296).

En ce qui concerne l'élevage, les porcheries comprenant plus de 6 animaux adultes[718] avaient été rétrogradées à la 2ème classe (c'est-à-dire sans plus d'obligation d'éloignement) par le décret de 1886. Le décret de 1919 revient à un classement en 1ère classe, tout en relevant le seuil en fonction de leur localisation dans les agglomérations de 5 000 habitants et plus. De plus, si le classement de ces élevages est justifié par le bruit et les odeurs, comme ce fut le cas lors des décrets de 1866 et de 1886, se rajoutent cette fois le danger des mouches et l'altération des eaux. De la même façon, si les équarrissages demeurent classés en 1ère classe il est aussi tenu compte de l'altération des eaux.

Toutefois, si le décret de 1919 est plus précis en remplaçant le nombre d'« âmes »[719] par le nombre d'habitants, il n'apporte toujours aucune explication à ce qu'il convient d'entendre par *« accessoire d'une exploitation agricole ».* En l'absence de toute explicitation de ce terme, cette question fut laissée à l'appréciation du juge. La Cour de Cassation rendit ainsi plusieurs arrêts qui permirent de préciser cette disposition en fonction des cas d'espèce. Il a été ainsi jugé que le fait d'élever 35 porcs, même à côté d'un jardin potager, ne pouvait aucunement conférer le statut d'activité accessoire à cet établissement agricole, compte tenu que « *ce nombre est hors de proportion avec ce qu'on peut attendre par porcherie, accessoire d'un établissement agricole »*[720]*.* Cette décision corrobore le fait que les élevages étaient bien soumis en tant que tels à la législation, du moment qu'ils ne constituaient pas un simple appoint (non commercial) de l'exploitation agricole. La loi de 1917 n'a, *de facto* comme *de jure,* rien modifié en l'espèce.

Il n'est pas indiqué, non plus, ce qu'on entend par agglomération et ceci est d'autant plus important qu'il était bien difficile à l'époque de connaître le nombre exact d'habitants en un lieu donné. A titre de comparaison, le décret du 31 mai 1833, repris par le décret de 1919, avait classé pour la première fois l'engraissement des volailles dans les villes, sans, cette fois, se référer à un nombre d'habitants.

Dans la même démarche d'un meilleur encadrement des élevages, les vacheries au sein d'agglomérations de 5 000 habitants passent de la 3ème à la 2ème classe, sans changement de motifs de classement. Cette évolution illustre à la fois la prise en compte grandissante de la pollution des eaux, notamment par les effluents d'élevage, mais aussi un certain immobilisme du monde agricole à cette époque, tant en termes de pratiques et de techniques qu'en termes de force de pression (voir *infra).* Situation qui va perdurer jusqu'à la Seconde guerre mondiale. Le décret modificatif du 3 août 1932 va le confirmer.

---

[718] Le décret de nomenclature du 15 mars 1890 a précisé par la suite ce qu'il convenait d'entendre par animaux adultes, en modifiant le seuil de classement à *« six animaux ayant cessé d'être allaités ».*

[719] Le contexte d'opposition Religion-Etat encore très conflictuel à cette époque se retrouve indirectement, mais pleinement illustré dans ce changement de vocable.

[720] C. Cass, 24 nov. 1892*, DP.* 93,1, 458.

&2. La nomenclature de décembre 1919 au décret du 20 mai 1953 : le renforcement du classement des nuisances et risques accidentels

La nomenclature établie en 1919 est modifiée à six reprises[721], jusqu'à la refonte totale opérée par le décret du 20 mai 1953. Soit une fréquence moyenne d'un décret modificatif tous les 5 ans. **C'est la période la plus stable de toute l'histoire de la nomenclature,** qui s'étend entre les deux Guerres, malgré une effervescence dans les années 1930 : quatre modifications sur six sont intervenues entre 1928 et 1936, en pleine période de crises politiques, sociales et économiques (voir *infra)*, mais elles ne concernaient que des décrets mineurs, à l'exception du décret de 1932.

Le **décret du 3 août 1932[722]** (JO du 5 août) modifie et complète significativement le tableau de nomenclature initial. Contrairement à l'intitulé du décret, s'il est fait application des articles 5 et 7 de la loi de 1917, par les modifications de nomenclature qu'il introduit, il n'est, par contre, pas fait application de l'article 2 de la loi du 20 avril 1932. Aucune mention n'est en effet apportée sur les activités relevant de la 3ème classe, auxquelles s'imposerait l'interdiction d'exploiter tout nouvel établissement dans les zones réservées à l'habitation, en exécution des lois d'urbanisme de mars 1919 et juillet 1924[723].

Le décret modificatif du 3 août 1932 ajoute 30 rubriques ou sous-rubriques supplémentaires (34 nouvelles et 4 supprimées) au décret de 1919. L'enrichissement de la nomenclature résulte avant tout d'une nette augmentation de la troisième classe, à part égale avec la deuxième classe (44 % contre 42 %). Par ailleurs, les occurrences des motifs de classement traduisent une plus forte prise en compte des nuisances sonores.

Sur les 121 nouvelles occurrences, si les divers rejets atmosphériques prédominent (*« émanations nuisibles »*, *« fumées »* ou *« poussières »)* avec 34 occurrences (28 %), suivies des odeurs (21,5 %), viennent aussitôt après les dangers d'incendie et d'explosion, qui cumulent 24 occurrences (20 %), dont 19 occurrences pour le seul incendie (15,7 %). Les bruits et les trépidations se retrouvent, ce qui est nouveau, avec un taux d'occurrences de 19 % : presqu'autant que les dangers. C'est une préoccupation devenue majeure qui préfigure l'évolution de la nomenclature lors de sa prochaine refonte en 1953, même si cela ne se retrouvera jamais dans une telle proportion par la suite.

---

[721] Décrets du 20 septembre 1928, du 3 août 1932, du 30 août 1934, du 29 avril 1936, du 28 juin 1943 et du 13 août 1952. Cette réglementation s'est même appliquée en Algérie (alors française), par le biais des décrets modificatifs des 3 août 1932, 30 août 1934 et 13 janvier 1938.

[722] Pris *« pour l'application des articles 5 et 7 de la loi du 19 décembre 1917 et de l'article 2 de la loi du 20 avril 1932, relatives aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes ».*

[723] Le titre du tableau de nomenclature du décret d'août 1932 se réfère d'ailleurs à la seule loi de 1917 (contrairement à l'intitulé dudit décret) : *« Tableau dressé en exécution des articles 5 et 7, paragraphe 3, de la loi du 19 décembre 1917, modifiant et complétant la nomenclature des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, annexée au décret du 24 décembre 1919 ».*

L'altération des eaux se retrouve, quant à elle, à un niveau encore faible avec 8 % des items. Par contre, **la notion de pollution des eaux fait son apparition,** ce qui est d'une notable évolution sémantique dans le droit de l'environnement industriel, fruit de l'évolution des connaissances scientifiques, alors que la définition de la pollution, en l'absence de définition juridique, sera donnée trente-cinq années plus tard par une déclaration du Conseil de l'Europe, en date du 8 mars 1968[724]. A l'inverse le *« danger des mouches »*, avec 3 % des occurrences, s'amenuise fortement compte tenu des progrès intervenus en matière d'hygiène publique et de normes sanitaires.

De même, apparaissent des activités nouvelles qui commencent à se développer comme la fabrication de matières plastiques ou de résines synthétiques (rubriques n° 229 bis, ter et quater). Par ailleurs, la prise en compte de la densité des populations au contact, ou aux alentours, de l'activité classée se renforce, comme pour les ateliers où l'on travaille le bois (n° 60) ou les buanderies (n° 69), pour lesquelles le classement tient compte de la présence de lavoirs publics. Une activité de traitement de déchets se trouve renforcée, en sus des déchets déjà classés de filatures, de laines et de matières filamenteuses ; à savoir le traitement des déchets et résidus de cuisine, en vue de l'extraction des matières grasses (n° 437 bis), qui est même rangé en 1ère classe[725].

En ce qui concerne les porcheries, la nomenclature se durcit fortement avec un abaissement drastique des seuils : dans les agglomérations de plus de 5 000 habitants, ces élevages sont rangés en 2ème classe dès la présence de deux animaux et en 1ère classe à partir de 4 animaux seulement (rubrique n° 291). Il est difficile de considérer qu'à partir du deuxième porc l'on ait affaire à une industrie, sachant qu'en 1932 la France est encore largement rurale, même dans des agglomérations de 5 000 habitants. Cette disposition sera d'ailleurs maintenue lors des refontes complètes de la nomenclature de juin 1943 et mai 1953. Ceci corrobore, une nouvelle fois, le fait que les exploitations d'élevage n'étaient pas exclues, en tant que telles, du champ d'application de la loi de 1917. Pour les porcheries dépendant d'une exploitation agricole situées en-dehors de ces agglomérations, le seuil de la 1ère classe est abaissé à 10 animaux et celui de la 2ème classe à 6 porcs.

Les porcheries, contrairement aux étables qui ont été de tout temps bien mieux acceptées par le voisinage en raison d'odeurs moins agressives et d'une image plus bucolique, ont ainsi fait l'objet de classements bien plus contraignants, dans un contexte croissant d'aspirations sociales grandissantes en faveur de commodités de voisinage, jusqu'aux années 1970 (voir *infra).*

Par contre, la nomenclature conforte expressément l'exclusion des activités relevant de l'Etat comme pour la fabrication de cartouches de munitions de guerre (n° 84), pour

---

[724] *« Il y a pollution lorsque la présence de substances étrangères ou une variation importante dans la proportion de ses constituants est susceptible de provoquer un effet nuisible, compte tenu des connaissances scientifiques du moment, ou de créer une gêne ».* In F. CABALLERO, *op. cit.,* p. 42.

[725] Il s'agit d'une modification de l'intitulé, au sein de la classification de déchets, d'une ancienne rubrique introduite par le décret du 31 janvier 1872 (« traitement des graisses de cuisine »).

laquelle le décret de 1932 ajoute, par rapport au décret de 1919, la mention « *sauf dans les établissements de l'Etat ».*

Le décret du 30 août 1934 modifie seulement six rubriques existantes de nomenclature sans ajout ou soustraction ; toutefois toutes ces rubriques se rapportent à des dangers d'incendie et/ou d'explosion. Autre signe de l'évolution de l'industrie et des techniques, le décret développe la rubrique relative aux garages d'automobiles et détaille toutes les installations de dépôts des liquides inflammables.

Le décret du 29 avril 1936 consacre l'entrée dans la nomenclature des gaz combustibles liquéfiés (n° 201 bis), qui devenaient de plus en plus utilisés dans un cadre industriel.

Le **décret du 28 juin 1943** (JO du 3 juillet 1943)[726] revêt une importance toute particulière, car il refond entièrement toute la nomenclature avec un luxe de détail et de nouveautés, et ce en pleine guerre et après les graves revers des troupes d'Occupation et de leurs alliés sur les différents fronts. Il s'inscrit parfaitement dans le contexte technocratique du régime de Vichy (voir *infra)*.

Sur la forme, la refonte complète de la nomenclature s'accompagne de la mention de la date du premier classement, avec même l'indication des changements intervenus depuis cette date pour la rubrique correspondante. De plus, les abréviations utilisées pour les unités sont développées en tête de document et elles se réfèrent expressément à la normalisation officielle. Jamais la nomenclature n'avait atteint un tel niveau de technicité.

Sur le fond, le décret comprend 377 rubriques totalisant 553 sous-rubriques, soit une augmentation de 18 % par rapport au décret de 1919, essentiellement due à l'introduction de nombreuses activités nouvelles, notamment dans le domaine de la chimie qui poursuit son fort développement : fabrication d'acétone, de l'acide formique, de l'acide phosphorique, du méthanol, etc. La nomenclature se caractérise également par l'apparition ou le développement des dépôts de produits chimiques élaborés, comme les dépôts d'ammoniac liquéfié ou de phosgène. Maints autres secteurs font aussi leur entrée, comme la récupération de l'argent par traitement des produits photographiques, la fabrication d'avertisseurs sonores ou les dépôts de fumier (pour les champignonnières).

En ce qui concerne les exploitations agricoles, le décret ne modifie pas les seuils très bas introduits pour les porcheries par le décret du 3 août 1932 (classement dès le deuxième porc dans les agglomérations de plus de 5 000 habitants, dès le 6ème ailleurs). Par contre, il ajoute des seuils, en fonction notamment de la présence ou non des exploitations dans les « agglomérations urbaines » (sans les définir pour autant), pour les vacheries et les élevages de volailles.

[726] Le journal officiel ne produit pas le tableau de nomenclature, mais renvoie à sa consultation dans les préfectures. Compte tenu du manque de papier à cette époque et des destructions qui eurent lieu à la Libération, très peu de préfectures ou d'archives départementales ont conservé ce tableau, fort de 87 pages. On le retrouve notamment aux archives départementales de la Savoie sous la liasse X 153.

Si le nombre relatif des rubriques et sous-rubriques de 2ème classe reste inchangé par rapport à 1919 (45 %), on constate une contraction de la 1ère classe au profit de la 3ème classe, c'est-à-dire une rétrogradation globale de l'autorisation vers la déclaration, conséquence de la volonté politique de ne pas pénaliser les industries à une période où la production industrielle est essentielle. Le nombre d'activités soumises à la première classe ne cesse ainsi de décroître : de 127 avant l'édiction de la loi de 1917, elles sont 115 par le décret de 1919, puis 98 lors de la refonte de 1943, comme le montre le tableau 9.

Dans le même temps, il est à noter la forte augmentation des activités soumises à la législation des établissements classés puisqu'on passe avec le décret de 1943 de 468 à 553 activités (+ 85 activités supplémentaires par rapport au décret de 1919), alors que le décret fondateur de 1919 n'en avait ajoutées que 18. Par contre, compte tenu du poids devenu important de la 3ème classe (203 activités visées sur 553 en 1943), le nombre total des rubriques et sous-rubriques relevant du régime de l'autorisation (1ère et 2ème classes) accuse une baisse sensible entre les deux décrets de 1919 et de 1943, pour revenir à la situation qui préexistait juste avant l'édiction de la loi de 1917 et de son décret de nomenclature de 1919 (voir le tableau 9).

La répartition des rayons d'affichage des rubriques de 1ère classe montre que les rayons de 3 km prédominent toujours, mais moins largement : ils concernent 38 % des cas, à part presqu'égale avec le rayon de 1 km (34 %). La tendance baissière est amorcée et va s'accélérer avec le décret de 1953 où les rayons de 1 km deviendront prédominants. Ces rayons représentent en 1943 déjà un tiers des rubriques, contre 23 % en 1919[727]. On assiste ainsi à un **double glissement** : d'une part, la proportion des activités relevant de la 1ère classe (subordonnée aux obligations d'éloignement) diminue régulièrement au profit des deux autres classes, d'autre part, le rayon d'affichage d'enquête (donc d'information et de consultation du public) décroît pour les mêmes activités de 1ère classe. Toutes mesures qui sont de nature à ne pas décourager le développement industriel, tout en régulant *a minima* leurs dangers et nuisances[728].

Le rayon de 2 km disparaît quasiment (5 rubriques seulement), tandis que le rayon de 4 km reste toujours à l'écart de la nomenclature. Le rayon de 5 km reste quant à lui globalement inchangé (23 %) par rapport au décret de 1919, ce qui représente encore un taux élevé mais qui va décliner dès le décret de mai 1953 pour les raisons précitées.

Si la distance desdits rayons est censée être proportionnée, à défaut d'être proportionnelle, à l'importance des dangers et des inconvénients correspondants, son choix relève cependant d'un certain arbitraire. Comment en effet déterminer précisément si tel danger ou tel inconvénient est d'une importance telle, qu'elle requiert 1, 2 ou 3 km par exemple, de surcroît quand plusieurs motifs justifient le classement au sein d'une même rubrique ? Comment se fait-il que le rayon de 2 km fut très peu utilisé,

[727] Pour les détails, voir le tableau I en annexe.

[728] Situation analogue qui se retrouve de nos jours, mais de façon encore plus exacerbée, avec la priorité donnée à la ré-industrialisation et à la compétitivité (voir *infra).*

et que celui de 4 km ne le fut jamais, au moins jusqu'à une date toute récente ? Nos recherches sur ce dernier point n'ont pas trouvé de réponse. D'autant que l'administration compétente, interrogée, ne semble pas avoir fait cette analyse ni être en mesure de donner une explication.

En juin 1943, on assiste ainsi à un double processus de déclassement, qui n'est guère surprenant en période de guerre et d'Occupation. A savoir, à la fois la diminution relative des activités relevant de la 1ère classe (18 % contre 24 % en 1919), et celle de l'étendue du rayon d'affichage (34 % des rubriques avec un rayon de 1 km contre 23 % en 1919).

Le nombre total d'occurrences se monte à 1081, soit une moyenne de deux inconvénients ou dangers par rubrique ; si les odeurs se maintiennent à la première place (27 %), les dangers d'incendie atteignent un niveau élevé (20 %) et se trouvent à parité avec les odeurs si l'on y ajoute les dangers d'explosion (5 %). Les émanations de fumées et/ou de poussières représentent 12 %, mais, avec les émanations nuisibles ou nocives accidentelles, qui à elles seules s'élèvent à 9 %, l'ensemble des rejets atmosphériques restent une préoccupation importante (avec 21 %).

Une des particularités du décret de 1943, c'est la grande place laissée aux potentialités des dangers et inconvénients, faisant ainsi une pleine application des dispositions de la loi de 1917 qui, rappelons-le, consacre le classement d'activités qui *« présentent des causes de dangers ou des inconvénients »*[729]. Ainsi, les occurrences cumulées des dangers d'incendie et d'explosion, mais aussi des émanations nocives ou nuisibles accidentelles s'élèvent à quelque 34 % : soit un tiers des rubriques et sous-rubriques. De même, de nombreuses activités se voient classées en 1ère catégorie pour les seuls dangers d'incendie ou d'explosion. La mention *« odeurs accidentelles »* fait même son entrée. **Avec la loi de 1917 et le décret de 1943 on s'inscrit pleinement dans l'ère des potentialités, dans la culture des risques, ce qu'amplifiera la loi de 1976.**

Par contre, la mention de la pollution de l'eau ne progresse plus (9,5 % de occurrences) ; le terme même de pollution, apparu en 1932 dans la nomenclature, n'est même pas repris pour laisser place à l'ancienne dénomination « altération des eaux ». Le bruit (6%) et les trépidations (1%) redeviennent les parents pauvres. Tout comme le décret de 1919, pris au sortir de la Grande guerre, le décret de 1943 pris dans les heures les plus sombres de la Seconde guerre mondiale, donne la priorité aux risques et aux accidents au détriment des commodités de voisinage. *A contrario,* la part accordée au danger des mouches reprend de l'ampleur (9 %), sachant que les conditions d'hygiène et de salubrité publiques en cette période étaient devenues très précaires et que les progrès de la médecine avaient clairement révélé les maladies véhiculées par les mouches.

Le terme de pollution du sous-sol apparaît, par contre, même si cela ne concerne, de façon surprenante, qu'une seule rubrique (travail du poisson, n° 288). La nomenclature de

[729] Compte tenu de la difficulté de compréhension que revêt cette formulation, la loi du 19 juillet 1976 optera, avec un sens équivalent, pour une formulation plus adaptée : *« qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients »* : le risque peut ainsi être avéré ou resté hypothétique mais potentiel.

1943 marque ici une évolution dans la reconnaissance d'une part de la pollution, d'autre part de l'existence du sous-sol et des risques de sa contamination par l'activité humaine. Plusieurs années auparavant, l'administration était devenue sensible à l'importante question de la protection des eaux souterraines et à la prévention des pollutions pouvant les affecter, comme en témoigne le décret-loi du 8 août 1935 sur la protection des eaux souterraines, renforcé par le décret du 4 mai 1937 concernant également la protection des eaux souterraines.

Pour novatrice que soit cette nouvelle approche, ni le décret ni aucun texte ultérieur n'ont apporté, pour autant, de définition juridique du sous-sol. Ce manque perdure encore de nos jours, comme l'ont notamment détaillé Philippe Billet, puis Maylis Desrousseaux[730]. François-Guy Trébulle, de son côté, a décompté 719 occurrences du mot « sol » dans différents codes, sans jamais pouvoir en relever une définition légale[731]. Fonder une nomenclature sur le critère de pollution du sous-sol, même de façon très limitative, sans que fussent définies à l'époque ni la notion de pollution ni celle de sous-sol, était pour le moins audacieux. Mais l'audace n'avait, il est vrai, pas de grande portée pratique car il ne s'agissait là que d'un critère justifiant le classement, en sus d'autres qui auraient suffi, en eux-mêmes, pour arriver au même classement.

Non seulement ce décret sera maintenu après la Libération et servira de référence pour les établissements classés, jusqu'à la refonte de mai 1953, mais il sera étendu aux départements d'outre-mer par le décret n° 47-2450 du 31 décembre 1947 (JO du 15 février 1948).

Quant au **décret de nomenclature du 13 août 1952** (JO du 19 août)[732], il ne supprime aucune rubrique, mais complète la nomenclature des gaz combustibles liquéfiés. Surtout, il refond profondément et étend les rubriques relatives aux liquides inflammables, tout en relevant des seuils de classement. De même qu'en août 1934, chacune des quinze rubriques visées par le décret relèvent de dangers d'incendie et/ou d'explosion, confirmant en cela la progression de la culture administrative du risque.

Le décret fondateur du 20 mai 1953, préparé sous le Gouvernement d'Antoine Pinay, lequel entendait rénover la nomenclature des établissements classés afin de faciliter la modernisation industrielle dont la France avait besoin, est publié sous le Gouvernement Mayer, la veille de son départ du Gouvernement, attestant ainsi de la continuité de l'action administrative indépendamment des instabilités ministérielles qui ont particulièrement marqué la IVe République.

---

[730] Ph. BILLET, « *La protection juridique du sous-sol en droit français* », thèse, Droit, Lyon 3, 1994 ; M. DESROUSSEAUX, « *La protection juridique de la qualité des sols* », thèse, Droit, Lyon 3, 2014.

[731] F.-G. TREBULLE, *« Les principales problématiques juridiques sur le thème de la pollution des sols »,* in F. NESI, (éds), *« La pollution des sols-Soil pollution »,* 5ème Conférence du Forum des juges de l'Union européenne pour l'environnement, Cour de cassation, Paris, 7-8 octobre 2008, Bruylant, 2010, p. 26.

[732] Texte qui a fait l'objet d'un décret correctif en date du 11 septembre 1952.

&3. La profonde refonte de la nomenclature par le décret du 20 mai 1953 : la fin du primat des odeurs au profit de la pollution de l'eau

Le décret n° 53-578 du 20 mai 1953 (JO du 20 juin) procède à une profonde réforme de la nomenclature pour aboutir à **418 rubriques, numérotées de 1 à 418, et 652 sous-rubriques. Les numérotations en bis, ter ou quater disparaissent ainsi**. Le tableau de nomenclature annexé au décret remplace celui de 1919 et toutes les modifications intervenues depuis lors. Il conserve pour autant toutes les caractéristiques du tableau initial, en se présentant sous six colonnes :

- le classement alpha-numérique de chaque rubrique ;

- la désignation des *« industries »* (en fait : activités) ;

- la mention des *« inconvénients »* (et des dangers) ;

- la classe correspondante pour chaque rubrique et sous-rubrique ;

- le rayon d'affichage des rubriques de 1ère classe ;

- la date du premier classement.

Il maintient également les renvois d'une activité donnée à la numérotation de la rubrique correspondante dont l'intitulé diffère. De nombreuses rubriques et sous-rubriques font leur apparition, principalement liées à de nouvelles technologies ou industries mais aussi au développement d'activités, voire de commerce : tels la fabrication et les dépôts de poudres d'aluminium, les magasins de vente de petits animaux, les élevages d'animaux à fourrures, la fabrication et la réparation mécanique de chaussures. Mais aussi, la fabrication de produits détersifs autres que les savons (lessives, etc.), la fabrication des encres d'imprimerie, le travail mécanique des produits laitiers, la galvanisation des métaux ou encore les ateliers d'essais de moteurs à combustion.

Du fait de leur utilisation croissante dans de nombreux domaines, les rubriques relatives aux vernis sont développées et détaillées en ce qui concerne leur dépôt, leur séchage, leur cuisson, ainsi qu'en ce qui concerne leur application. Les produits chimiques sont aussi visés, comme les dépôts d'éther de pétrole, de dérivés nitrés, de poudres de zirconium et les dépôts de nitrate d'ammonium, ou encore la fabrication de composés organiques sulfurés. Les liquides inflammables sont classés selon neuf rubriques (n° 253 à 261) et s'étendent sur trois pages de tableau de nomenclature, illustrant parfaitement l'importance croissante des dangers d'incendie et d'explosion au sein de la nomenclature.

Une mention particulière doit être faite pour la nouvelle rubrique portant sur les dépôts de nitrate d'ammonium (n° 305). La classification repose sur la quantité entreposée de nitrate d'ammonium, mais aussi sur le fait de contenir plus ou moins de *« 0,4 % de matières étrangères combustibles ».* Les dangers associés sont l'explosion et l'incendie. Or, c'est le déversement de produits chlorés combustibles dans un stockage de nitrate d'ammonium qui a vraisemblablement été à l'origine de l'accident meurtrier de Grande Paroisse de Toulouse (accident dit « AZF »). La nomenclature de 1953 prenait bien en

compte les dangers associés à ce mélange, ce que la nomenclature issue de la loi de 1976 a par la suite complètement occulté, pour ne tenir compte que de la seule quantité de nitrate d'ammonium entreposée. De même, les activités dangereuses de dépôts, emplois et traitement de nitrocellulose sont particulièrement développées dans six rubriques différentes.

D'autres rubriques font leur apparition et ont même perduré jusqu'à ces dernières années, en relation avec l'évolution du niveau de vie, les nouveaux modes de consommation et la gestion des déchets qui en résulte. Ainsi, est créée la rubrique n° 169 propre aux décharges dites contrôlées (le terme date de cette époque), de même qu'est ajoutée l'incinération au sein de la rubrique générale n° 322 sur le traitement des ordures ménagères. L'intitulé comme la nature des activités inscrites dans la nomenclature rendent bien compte des changements profonds opérés en matière de traitement des ordures ménagères à cette époque. Au sortir de la guerre et avec les débuts de la société de consommation, la question de l'élimination des déchets, dont le nombre et la diversité ne cessent de croître, devient d'autant plus cruciale que les conflits d'occupation du territoire s'accroissent entre les dépôts de déchets et l'extension tout aussi soutenue de l'urbanisation, de l'industrialisation et de l'agriculture[733]. Hans Weber a ainsi clairement mis en évidence le lien entre l'explosion des ordures ménagères et la consommation de masse, dès au sortir de la Seconde Guerre et durant toute la période des « Trente Glorieuses »[734].

Dans les années 1950, les dépôts d'ordures ménagères, jusqu'alors pris en compte tels quels dans la nomenclature, laissent donc la place à deux modes d'élimination plus contrôlés des ordures : d'une part les décharges contrôlées (par opposition aux décharges sauvages), d'autre part l'incinération (dans des unités spécifiques, par opposition aux feux à l'air libre). Par la suite, les rubriques relatives aux activités de traitement de déchets feront l'objet de modifications, de plus en plus détaillées, au fur et à mesure que ces activités gagneront en technicité et en diversité, jusqu'à constituer une série en propre (la série 2700) sous l'empire de la loi de 1976.

Alors que la rubrique relative aux vacheries reste inchangée (2ème classe dès la troisième vache, en agglomération seulement), pour les porcheries le classement se durcit encore puisque la nouvelle rubrique (devenue n° 355) ne compte plus que la 1ère classe en cas de localisation dans les agglomérations de plus de 5 000 habitants, et cela dès la présence de deux animaux (soit le seuil qui prévalait jusqu'alors pour la 2ème classe). Pour les porcheries situées hors de ces agglomérations, et lorsqu'elles ne sont pas l'accessoire d'une exploitation agricole, les seuils restent inchangés avec un classement en 2ème classe à partir de 6 porcs et en 1ère classe dès 10 animaux. La différence de traitement

[733] Voir à ce sujet : C. de SILGNY, *« Histoire des hommes et de leurs ordures »,* Le Cherche Midi éditeur, 2009.

[734] H. WEBER, *« Les ordures ménagères et l'apparition de la consommation de masse : une comparaison franco-allemande (1945-1975) » in* C-F. MATHIS et JF MOUHOT, *« Une protection de l'environnement à la française (XIXe-XXe siècles),* Champ Vallon, 2013, p. 141 et suiv.

s'accentue entre les vacheries (étables) et les porcheries, la perception des gênes étant moindre pour les premières, comme cela a été explicité à l'occasion du décret de 1943, mais aussi en raison du nouveau contexte juridique.

Les années 1950 furent ainsi marquées par les premières jurisprudences qui ont établi durablement la réparation des préjudices d'agrément, des dommages ou gênes de voisinage s'ils dépassent un certain seuil, au-delà duquel il est considéré qu'ils revêtent alors un caractère anormal. Ce qui revient en pratique à reconnaître, et à admettre, un droit à polluer, à nuire, du moment que le « bruit de fond » ainsi généré par les travaux ou activités en cause restent dans certaines limites définies par la jurisprudence, elle-même dépendante de l'évolution de la société. L'évolution de la nomenclature prend en compte, à sa façon, ce contexte sociétal.

Pour l'engraissement et l'élevage des volailles, qui relèvent toujours de la 2ème classe, il n'est plus question d'élevage « en grand », issue du décret de juin 1943 ; en revanche, le classement reste subordonné à la présence de cette activité dans les *« agglomérations »* (sans autre précision). De plus, il est créé plusieurs rubriques relevant d'établissements détenant des animaux, comme les magasins de vente d'animaux (3ème classe), ou bien les élevages de carnassiers à fourrures (1ère au-delà de 50 animaux, ou 2ème classe de 2 à 50). Il est également introduit une rubrique propre aux bergeries et aux chèvreries de plus de 10 animaux qui relèvent de la 3ème classe, si elles sont situées dans les agglomérations (sans autre précision) et si elles ne constituent pas l'accessoire d'une exploitation agricole (n° 76)[735]. Les contraintes à l'égard des activités d'élevage augmentent encore, alors que la France relance dans le même temps sa politique agricole. La décrue, constante, des contraintes réglementaires en la matière ne commencera en fait qu'avec la loi de juillet 1976 (voir *infra)*.

Fort étonnamment, le décret renoue, mais pour quelques activités seulement, avec la notion désuète et inepte de fours « fumivores » pour les verreries, cristalleries et glaceries (rubrique n° 409) : les activités sont ainsi rangées en 2ème ou 3ème classe selon qu'elles utilisent ou non des fours « fumivores ».

Avec 652 sous-rubriques au total, c'est une augmentation de 18 % par rapport au décret de 1943 et de 39 % par rapport à celui de 1919. Toutefois, ces chiffres masquent le glissement continu du classement au profit de la 3ème classe, qui représente alors 39 % de l'ensemble des rubriques et sous-rubriques. La proportion des activités soumises à autorisation (1ère et 2ème classes) continue à se réduire (de 70 % en 1919 à 61 % en 1953), par contre le nombre d'activités correspondantes a crû puisqu'on est passé de 328 rubriques et sous-rubriques à 396.

Si un plus grand nombre d'activités relèvent de la 1ère classe, la rétrogradation se poursuit en ce qui concerne les rayons d'affichage : les rayons de 1 km deviennent, pour la première fois, prépondérants (54 %), tandis que les rayons de 5 km diminuent encore

[735] Pour les détails, voir en annexe les tableaux III respectivement pour les porcheries et pour les autres élevages.

pour ne représenter plus que 21 % des cas. Le nombre de rubriques comportant un rayon de 2 km devient anecdotique, avec 3 rubriques seulement, et le rayon de 4 km reste toujours à l'écart de la nomenclature (voir le tableau I en annexe). La suprématie des rayons impairs se renforce ainsi considérablement. Ce fait est une constante et perdurera durablement, y compris sous la loi de 1976, à quelques exceptions près[736].

En ce qui concerne les occurrences des motifs de classement, elles sont très nombreuses, du fait que chaque rubrique en mentionne plusieurs, pour atteindre un total de 1615, soit une moyenne de 2,5 par sous-rubrique. L'eau, pour la première fois, prédomine avec 433 occurrences (27 %), suivie des dangers (incendie et explosion : total de 24,5 %)[737]. **Le décret de 1953 consacre pleinement l'importance de la pollution de l'eau et conforte celle des dangers d'incendie et d'explosion.**

Le décret de mai 1953 a d'ailleurs été aussitôt suivi de l'instruction du 6 juin 1953 (JO du 20 juin) relative « aux rejets des eaux résiduaires par les établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes en application de la loi du 19 décembre 1917 », qui détaille des prescriptions techniques en fonction notamment de la nature des rejets et du milieu récepteur. Quelques années plus tard, le décret du 24 novembre 1962 va établir la police et la gestion des eaux, sous l'autorité du ministre de l'Agriculture.

Les odeurs, avec 286 mentions (soit 18 %), n'apparaissent plus qu'en troisième position, à part égale avec les émanations atmosphériques (émanations nuisibles, poussières et fumées) qui représentent 17,8 % des occurrences. La réduction relative des odeurs se poursuit fortement au profit des motifs de classement qui vont durablement prédominer, en adéquation avec l'évolution des préoccupations de la société, à savoir les dangers, les pollutions de l'eau et de l'air.

La part dévolue au danger des mouches reste notable à 5,5 %, tandis que le bruit n'évolue guère avec 88 occurrences (5,5 %), de même que les trépidations (2 %). Les *« actions nocives »* sur les végétaux et les animaux (bétail) restent peu importantes avec 10 occurrences. Au début des années 1950, au sortir de la guerre, les aspirations en matière de nuisances et de commodités de voisinage ne comptent pas encore parmi les préoccupations majeures de la société.

Cette nouvelle nomenclature apporte ainsi de nombreux enseignements. En premier lieu, la prédominance de l'intérêt porté aux impacts sur l'eau préfigure la loi-cadre de 1964. Toutefois, le terme de pollution des eaux, introduit lors de la nomenclature d'août 1932, n'est toujours pas repris (à une exception près) : il est toujours fait mention de l'*« altération des eaux ».* De même, la notion de pollution du sous-sol, qui avait fait son apparition dans la nomenclature de 1943, reste encore limitée à une seule citation. C'est en fait la même rubrique, relative à la fabrication de produits à base ou provenant de

---

[736] Ainsi le rapport de François Barthélémy relatif à la refonte de la nomenclature, présente des tableaux complets de rubrique qui ne comportent que peu de rayons de 2 km (53 rubriques sur 315) et aucun rayon de 4 km : Rapport du Conseil Général des Ponts et Chaussées, 18 décembre 1990, n° 90-363, concernant *« la révision de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'Environnement » (*voir *infra).*

[737] 16,3 % pour l'incendie, 8,2 % pour l'explosion.

déchets de poissons (n° 351) qui allie les deux termes « pollution du sous-sol et des eaux », sans que cette terminologie ne se retrouve au sein d'autres rubriques.

Même si le terme de pollution était connu depuis plusieurs décennies[738], il était encore loin d'être usuellement employé en 1953. Ce ne fut qu'à l'issue des années 1960 qu'il devint beaucoup plus couramment usité. De même, le terme de vibrations fait son entrée mais reste isolé à la seule rubrique « ateliers d'essais de moteurs à réaction » (n° 300).

C'est aussi la culture du risque, de la potentialité des nuisances, qui prend un grand essor dans la nomenclature de 1953, en droite ligne avec la tendance observée à partir de la nomenclature de 1943. Ainsi, outre les dangers d'incendie et d'explosion, le caractère accidentel se retrouve, parfois en proportion significative, au sein des inconvénients mentionnés : l'altération accidentelle des eaux représente 129 occurrences, soit 42 % de l'ensemble de l'item consacré à l'altération des eaux, les émissions atmosphériques accidentelles, représentent de même quelque 40 % de l'ensemble de l'item. Aucun inconvénient n'y échappe, ce qui est encore plus nouveau et révélateur de cette évolution : les bruits accidentels, les odeurs accidentelles et même les trépidations accidentelles apparaissent, même si elles demeurent à un faible niveau d'occurrence. Cela correspond à une société, meurtrie par la guerre, devenue plus exigeante en matière de prévention des dangers et, sans doute, à la recherche d'explicitation des faits et des causes. On cherche davantage à comprendre, à connaître ce qui pourrait se passer.

A l'examen de certains intitulés de rubriques, la distinction cependant entre le caractère accidentel ou non n'est pas toujours clairement justifiée. Il en est ainsi, par exemple, des mentions « altération accidentelle des eaux » et « altération des eaux ». Si l'on examine à cet égard les rubriques n° 328 et 329, la première vise le séchage des peaux fraîches, avec pour inconvénients les odeurs, le danger des mouches et l'altération accidentelle des eaux ; la seconde concerne les dépôts des peaux fraîches ou cuirs verts, avec pour inconvénients les odeurs, le danger des mouches, ainsi que l'altération des eaux (sans mention d'un caractère accidentel). En quoi le séchage des peaux fraîches pourrait-il générer moins de risque de pollution des eaux (limité à des situations accidentelles) que leurs dépôts ? Cet exemple montre toute la difficulté et les limites pour qualifier des inconvénients ou des dangers, auxquelles s'ajoutent les difficultés et limites (encore plus grandes) pour fixer des seuils de classement. C'est sans doute pourquoi la nomenclature issue de la loi de juillet 1976 supprimera toute mention aux inconvénients et dangers.

&4. La nomenclature de mai 1953 à la loi du 19 juillet 1976 : la prise en compte des bruits et vibrations, ainsi que des nuisances d'élevage

[738] Selon Le Littré, la première citation remonterait en France au 24 novembre 1874 pour la pollution des eaux (de la Seine).

Après la refonte complète opérée par le décret du 20 mai 1953, la nomenclature a fait l'objet de 11 modifications jusqu'au décret de nomenclature n° 77-1134 du 21 septembre 1977[739]. **Soit une fréquence moyenne d'un décret modificatif tous les 2,2 ans. Et même tous les 1,4 ans depuis l'année 1964, soit au même rythme qu'avait connu la période 1810-1919.** Il ne s'agit plus là de mettre en place et d'ajuster une nouvelle législation, mais bien de suivre l'accélération de la vie sociétale[740]**.** Parmi toutes ces modifications, les plus profondes ont été introduites par les décrets du 15 avril 1958, du 24 août 1965, du 15 septembre 1966, du 27 mars 1973, et pour l'élevage porcin par le décret du 29 décembre 1976.

Le **décret n° 58-451 du 15 avril 1958** (JO du 26 avril) modifie ou complète 28 rubriques et en crée 7. La rubrique n° 58 relative aux établissements renfermant des animaux, créée en 1953, regroupe maintenant toutes les rubriques traitant de cette question (dont les vacheries, les porcheries, les écuries, les bergeries, les ménageries, etc.). En conséquence, pas moins de 9 rubriques correspondantes sont supprimées. Ce sont les seules à l'être. Les intitulés et les seuils ne sont pas modifiés, sauf pour les porcs et les volailles.

Pour les premiers, le classement vise maintenant la présence en stabulation, ou en plein air, de porcs, mais les seuils sont conservés : 1ère classe dès le deuxième animal si la porcherie se trouve en agglomération de plus de 5000 habitants, 2ème classe au-dessus de 6 en dehors de ces agglomérations du moment que la porcherie n'est pas l'accessoire d'un établissement agricole (1ère classe, dès le onzième animal).

Pour les volailles, l'intitulé « engraissement et élevage dans les agglomérations » (sans seuil) est remplacé par un nombre d'animaux présents (seuil de 200) et un classement en 2ème ou 3ème classe, selon que l'établissement est situé à une distance supérieure, ou non, à 100 m d'un immeuble habité ou occupé par des tiers. La gêne de voisinage est ici clairement mise en avant ; pour la première fois, il n'est plus fait mention de localisation au sein d'agglomérations, mais, plus logiquement, de distance par rapport aux tiers. Cette notion de distance sera reprise par la suite par des réglementations relatives aux commodités de voisinage (dont le bruit).

Cette modification du critère pour l'établissement des seuils de classement est révélatrice de l'évolution rapide des aspirations sociales en matière de commodités de voisinage : la qualité de la vie est devenue une demande sociale forte, surtout dans les quartiers résidentiels qui se développent (apparition des « néo-ruraux » dans le monde rural), que la nomenclature allait prendre en compte, jusqu'à ce que le lobby agricole prenne par la suite suffisamment de puissance pour inverser complètement la tendance (voir *infra).*

---

[739] Décrets n° 58-451 du 15 avril 1958, n° 60-1122 du 17 octobre 1960, n° 64-861 du 19 août 1964, n° 65-740 du 24 août 1965, n° 66-762 du 15 septembre 1966, n° 67-964 du 24 octobre 1967, n° 70-1057 du 16 octobre 1970, n° 73-438 du 27 mars 1973, n° 74-531 du 15 mai 1974, n° 76-446 du 26 avril 1976, n° 76-1245 du 29 décembre 1976 (les décrets soulignés, d'importance plus significative, sont étudiés dans la présente étude).

[740] Phénomène qui va encore s'accentuer et s'accélérer continûment sous l'empire de la loi de 1976 (voir *infra).*

Par ailleurs, les activités dangereuses de dépôts, emplois et traitement de nitrocellulose sont reprises, mais sur la base d'une définition et d'une classification propres (comme cela fut le cas, par exemple, des liquides inflammables) ; elles font ainsi l'objet de plusieurs rubriques (n° 308 à 311). Les dépôts de nitrate d'ammonium comprennent une rubrique supplémentaire, comportant des indications très précises de seuils selon la teneur en jeu, avec ou sans mélange de produits combustibles, et selon les conditions de stockage (n° 305 bis). C'est dire, encore une fois, combien les autorités de l'époque étaient vigilantes à l'égard de la dangerosité de cette substance.

Parmi les autres activités créées, se trouvent principalement les activités de dépôts, tels les dépôts et magasins de bois bruts ou usinés (n° 81 bis) ou les dépôts de ferrailles, issus notamment de la récupération de déchets (n° 193 bis). L'émergence de la société de consommation a vite généré ses masses de déchets qui nécessitaient leur prise en charge : elle s'accompagna donc d'activités connexes, notamment de la récupération de déchets, qui devinrent progressivement des activités industrielles classées.

Les substances radioactives font également leur entrée dans la nomenclature, selon trois catégories en fonction de leur nocivité (n° 385 bis et ter)[741]. Ce classement résulte du fort développement de la recherche nucléaire, à la suite notamment de la création du CEA douze ans plus tôt, et de l'utilisation industrielle croissante de sources radioactives. Les risques encourus par les substances radioactives seront ensuite prises en compte par la loi du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs et portant modification de la loi du 19 décembre 1917. Là encore, la nomenclature anticipe sur la loi.

Au total, ce sont 152 rubriques et sous-rubriques qui se trouvent modifiées, complétées ou ajoutées. La 2ème classe ressort à parité avec la 3ème classe, avec chacune 57 rubriques et sous-rubriques (37,5 %), tandis que la 1ère classe représente 25 %. La part des activités classées relevant d'une autorisation préalable, avec 62, 5%, se situe au niveau de celui de 1953.

Plusieurs inconvénients et dangers font leur apparition, essentiellement liés au classement de substances radioactives, à savoir : l'**irradiation et la pollution de l'atmosphère.** Par contre, si le terme de pollution des eaux est repris, il n'est utilisé que pour ces mêmes substances.

Sur un total de 419 occurrences, l'altération et la pollution des eaux prédominent toujours avec 20,5 %, dont un quart relève de l'altération accidentelle de l'eau. Les dangers d'incendie et d'explosion sont largement mentionnés avec un taux respectif de 16 % et de 12 %. Décomptés globalement, ils représentent ainsi 28 % des occurrences, soit loin devant tous les autres inconvénients ou dangers. **L'eau et les dangers**

[741] Toutefois, le rayon d'affichage ne dépasse pas un kilomètre. Les rubriques concernées sont modifiées par le décret n° 67-964 du 24 octobre 1967, à la suite du changement de classification opérée par le décret n° 66-450 du 20 juin 1966 : les principaux radioéléments ne sont alors plus classés en catégories 1 à 3 mais selon 3 groupes (I à III), en fonction de leur radiotoxicité relative.

d'incendie/explosion représentent dorénavant près de la moitié des motifs de classement.

Les émanations atmosphériques de toute nature totalisent 17 % (dont 3 % seulement pour les émanations accidentelles), mais les sources radioactives sont responsables de la moitié de cet item. **Le bruit est mentionné dans 10 % des cas, auquel s'ajoutent les vibrations (4 %) ce qui atteste d'une forte émergence de préoccupations par ces nuisances de voisinage**, **qui dépassent pour la première fois l'occurrence des odeurs (9 %)**.

Après un reflux de la prise en compte de ces nuisances, lors des décrets de 1943 et 1953, les nuisances sonores et vibratoires compteront dès lors durablement comme motifs significatifs de classement, tant ils sont devenus l'objet de préoccupations récurrentes de la population. Les irradiations accidentelles font leur entrée, et se distinguent, avec 36 occurrences à elles-seules (8, 5 %). Les dangers des mouches et des animaux continuent à décroître fortement, illustrant les progrès réalisés en matière d'hygiène dans les activités contributrices (3 %).

En ce qui concerne les rayons d'affichage, le rayon de 1 km devient majoritaire pour la première fois et il n'est plus fait mention du rayon de 5 km, ce qui marque un tournant dans la volonté politique de restreindre l'information du public pour les activités les plus nuisantes.

Le **décret n° 65-740 du 24 août 1965** crée 6 rubriques, en modifie 31 et en supprime 2 (regroupement dans deux préexistantes). Parmi les nouvelles rubriques se trouvent essentiellement des substances chimiques, et plus spécifiquement les dépôts de ces substances, tels les dépôts d'acide sulfurique concentré, d'amines combustibles liquéfiés, de caoutchouc ou d'élastomères, et même de suifs bruts. Ce qui correspond à la forte expansion de la chimie et de ses nombreux produits dérivés. Parmi les modifications, les sangliers font leur entrée dans la nomenclature au sein des activités d'élevage ou d'engraissement, en sus des porcs (rubrique n° 58). La chasse est alors à son apogée, et les activités d'élevage, notamment de sangliers, se multiplient sur le territoire.

Les 37 rubriques, résultant de toutes ces modifications, se subdivisent en 67 sous-rubriques. La 3ème classe est la plus représentée (46 % des rubriques), suivie de la 2ème classe (43 %) tandis que la 1ère classe ne constitue que 11 % du total, avec 7 sous-rubriques. Les rubriques et sous-rubriques relevant de l'autorisation dans le décret de 1965 ne représentent plus qu'une petite majorité (54 %). En ce qui concerne les rayons d'affichage, le rayon de 1 km prédomine très largement. La tendance baissière notée lors du décret précité de 1958 est ici confirmée.

L'analyse des motifs de classement ne révèle pas de changements notables pour les dangers d'incendie et d'explosion (27 %, dont 18 % pour le seul incendie), qui restent en tête, ainsi que pour les émanations atmosphériques qui redeviennent une préoccupation forte avec 19 % des occurrences (46 sur un total de 247). Par contre, l'eau ne représente plus que 15 % des occurrences, contre plus de 20 % dans le décret précédent, alors même que la loi-cadre de 1964 sur l'eau venait d'être publiée. Toutefois, cela s'explique

principalement par le fait que parmi les nouvelles rubriques introduites ou modifiées par ce décret, se trouvent plusieurs activités de dépôts de produits chimiques, consécutifs de l'essor considérable de la chimie à cette époque, qui n'occasionnent pas de rejets aqueux (sauf accidents). Ce qui se retrouve d'ailleurs par les fortes occurrences des dangers et des émanations atmosphériques.

Aussi bien pour ces dernières que pour l'altération des eaux, les inconvénients accidentels prédominent. Ainsi, en sus des dangers d'incendie et d'explosion, par nature d'ordre accidentel, **l'ensemble des items relevant d'une potentialité de nuisances avoisine les 50 % renforçant la tendance des textes précédents en faveur d'une telle approche. Le bruit se maintient à 10 %, les trépidations à 6,5 %, soit un total de 16, 5% (niveau jamais atteint)**, tandis que les odeurs voient leur occurrence légèrement augmentée à 11 %. Les dangers pour les mouches ne sont plus qu'anecdotiques, avec 2 occurrences sur les 247.

Enfin, en ce qui concerne la terminologie, aucune évolution ne se fait jour, tous les anciens termes sont repris ; la notion de pollution, tant des eaux que de l'atmosphère, n'est plus mentionnée alors même que cette notion devient de plus en plus usitée dans la vie courante.

Le **décret n° 66-762 du 15 septembre 1966** concerne 9 rubriques, subdivisées en 33 sous-rubriques. Il est créé au total 3 nouvelles rubriques correspondant à l'évolution des technologies et à l'utilisation accrue de substances fabriquées à un stade industriel. Il en va ainsi de l'air et des gaz comprimés (n° 33 bis) ou bien des matières plastiques alvéolaires ou expansées (n° 272 bis). Le décret se distingue particulièrement par le fait qu'il reprend largement le critère de la distance d'éloignement par rapport aux tiers, pour fixer les seuils de classement.

Les 2ème et 3ème classes prédominent nettement, et à égalité (chacune 42 %), dans la lignée des décrets de 1858 et 1965. Si cinq activités relèvent de la 1ère classe, les rayons d'affichage sont mentionnés pour seulement trois d'entre elles. En ce qui concerne les motifs de classement, sur les 70 occurrences au total, les dangers d'incendie et d'explosion viennent toujours en premier (32,5 %), suivis des odeurs (21 %), puis des bruits et vibrations, à égalité avec l'altération des eaux (15 %). Ces deux derniers items se retrouvent dans les mêmes proportions que les décrets antérieurs.

Quant aux rejets atmosphériques (hors odeurs), ils ressortent à peine à 12,5 %. Le caractère accidentel des nuisances reste bien présent avec des mentions relatives à des odeurs accidentelles, ou bien à l'altération accidentelle des eaux. Le regain soudain de l'importance des odeurs, qui pourrait paraître surprenant, résulte avant tout d'un fait circonstanciel, à savoir : la vaste rubrique n° 58, consacrée aux établissements renfermant des animaux vivants, qui occupe la moitié du décret.

Cette rubrique comporte de nombreuses modifications, consécutivement à la modernisation et au début de l'industrialisation de l'agriculture française (voir *infra)*. Pour chacune des sous-rubriques concernées, il est donné un seuil fondé sur le nombre

d'animaux présents. Il est ensuite tenu compte de la présence de veaux (qui n'étaient jusqu'alors pas décomptés) du moment qu'ils sont nourris *« artificiellement »*[742] (pas d'élevage sous la mère). De même, est introduite l'activité d'élevage de lapins. Enfin, une modification majeure sur le plan du droit des tiers est apportée : pour le classement de nombreuses activités, dont celles d'élevage des porcs (et de sangliers), des vaches, des veaux, des lapins et des chiens, mais aussi pour les bergeries, chèvreries et écuries, il est repris et étendu le critère, introduit pour les volailles en 1958. A savoir, fondé la distance par rapport à un immeuble occupé par des tiers. Le tableau II en annexe en donne le détail.

Disparaît ainsi la mention de la présence d'établissements au sein d'agglomérations, tout comme le fait de savoir s'ils sont ou non l'accessoire d'un établissement agricole. **Ceci confirme pleinement le fait que les établissements d'élevage étaient bien compris dans la nomenclature sous l'empire de la loi de 1917**, comme l'avait d'ailleurs rappelé le Conseil d'Etat, du moment que les activités étaient exercées à titre principal[743]**.** Il en résulte un durcissement pour toutes les activités concernées, au premier rang desquelles les porcheries, qui n'échappent plus guère au régime de l'autorisation du moment que les seuils (bas) sont atteints. Le classement pour les porcs et les bovins s'est même renforcé avec le décret de 1966, si la distance de l'établissement est inférieure ou égale à 100 m d'un immeuble occupé par des tiers : la 2ème classe s'applique dès le 3ème porc. La 1ère classe est maintenue, quant à elle, au-delà de 10 porcs.

Les étables d'à peine plus de 3 vaches nourrices[744] relèvent de la 2ème classe, dès lors qu'elles sont situées à une distance inférieure ou égale à 50 m d'un immeuble occupé par des tiers. Par contre, les étables échappent au classement si elles sont distantes de plus 50 m des tiers, à l'inverse des porcheries : c'est donc globalement une disposition très favorable pour les vacheries. Mais pas nécessairement pour l'ensemble de l'activité de l'élevage bovin, du fait que les veaux, du moment qu'ils ne sont pas élevés sous la mère, font leur entrée dans la nomenclature, et à un seuil bas (au-delà de 6 veaux).

Le **décret n° 73-438 du 27 mars 1973** supprime 6 rubriques pour procéder à leur regroupement au sein d'autres rubriques existantes, parfois en introduisant des seuils de classement. Ainsi les activités de torréfaction de cacao et de café, jusqu'alors classées respectivement en n° 90 et 91, sans référence de seuil, sont regroupées en une nouvelle rubrique n° 218 (torréfaction de graines ou fruits) avec un seuil de classement de 50 kg/jour.

---

[742] On notera avec intérêt l'intitulé de cette rubrique qui était encore politiquement correct en 1966. Mais pour peu de temps encore.

[743] Voir notamment au sujet d'un élevage de porcs : CE, 10 octobre 1969, *Ministre de l'industrie contre sieur Arnaud*, n° 75868, et les conclusions Braibant, *AJDA*, 1969, II, p. 695. De même, le Tribunal correctionnel de Morlaix avait condamné un éleveur qui exploitait sans autorisation un élevage de plusieurs milliers de porcs, en écartant l'antériorité de cet élevage, du fait qu'il était déjà en infraction au regard de la loi du 19 décembre 1917 (TGI Morlaix, 11 oct. 1991).

[744] Vaches allaitantes de nos jours.

Il modifie ou complète par ailleurs 20 rubriques, en renforçant parfois le classement. Ainsi, le décret étend le champ d'application de la rubrique n° 58 consacrée aux établissements renfermant les animaux, par les parcs zoologiques et les parcs d'animaux sauvages qui sont rangés à la 1ère classe. Le classement de cette catégorie d'installations sera conservé durant la loi de 1976, mais avec de profonds allégements en 2007 (voir *infra)*. De même, la préparation de la pâte à papier par traitement chimique (n° 333), passe de la 2ème classe à la 1ère avec le rayon maximal d'affichage (5 km)[745]. Pour autant les inconvénients relatifs à cette industrie restent inchangés (émanations nuisibles, odeurs, altération des eaux), à l'exception du bruit qui est rajouté ; la perception négative des pollutions et nuisances générées par cette activité s'est ainsi accrue, à la suite notamment des plaintes récurrentes du voisinage.

Le décret ne crée qu'une seule rubrique : pour les activités d'agglomération de minerai de fer (n° 292 bis), qui est inscrite à la 2ème classe.

Les 15 rubriques résultant de toutes ces modifications, se subdivisent en 38 sous-rubriques où la 2ème classe prédomine cette fois (58 % des cas), tandis que la 1ère classe ne cesse pas de décroître pour ne concerner que 3 sous-rubriques (8 %). Du fait de la part importante de la 2ème classe, les rubriques et sous-rubriques relevant de l'autorisation représentent une proportion élevée (66 %). Cela doit cependant être relativisé, eu égard au nombre réduit d'activités concernées.

En ce qui concerne les motifs de classement, sur un total de 99 l'altération de l'eau est, de loin, citée en premier (total de 34 % des occurrences), mais la part relative aux situations accidentelles diminue fortement (5 %). Le terme de pollution des eaux n'est toujours pas repris, bien que nous soyons en 1973. De même, si les émanations atmosphériques de toute nature arrivent en deuxième position (25 %), les émanations accidentelles ne s'établissent qu'à 9 %. Le bruit se maintient à un niveau relativement élevé avec 15 %, juste devant les odeurs (14 %). Les dangers d'incendie et d'explosion ressortent étonnamment avec de faibles occurrences (5 % chacun). La référence aux trépidations disparaît, à une exception près, de même que le danger des mouches et le danger pour les animaux.

Contrairement aux trois décrets précédents, les situations accidentelles connaissent un net reflux, ce qui ne laisse pas d'étonner quand, d'une part il a été créé deux ans plus tôt le ministère de la protection de la nature et de l'environnement (décret n° 71-94 du 2 février 1971), et d'autre part la loi de juillet 1976, à peine trois ans plus tard, soulignera l'importance de cette question. Il s'agit cependant là d'un texte isolé, portant sur peu de rubriques, comme en atteste l'évolution contraire des motifs de classement, depuis 1916 (tableau 10).

Enfin, le dernier décret de nomenclature pris sous l'empire de la loi de 1917, à savoir le **décret n° 76-1245 du 29 décembre 1976,** pour concis qu'il soit (il ne porte que sur petite

[745] Seule rubrique avec un rayon de 5 km qui ait été introduite par un décret de nomenclature depuis le décret de mai 1953.

partie d'une seule rubrique), est démonstratif et précurseur de ce que sera la nomenclature durant la loi de juillet 1976 : une déréglementation progressive au profit des industriels, à commencer par les exploitants agricoles.

Ainsi, le décret modifie uniquement, mais profondément, la sous-rubrique n° 58 B 3°, relative aux porcs en stabulation ou en plein air, qui était restée inchangée depuis le décret de 1966[746]. Jusqu'alors, le classement intervenait dès le 3ème ou le 10ème porc, en fonction de la distance par rapport aux immeubles occupés par les tiers. Et la 1ère classe s'imposait dès que l'effectif était supérieur à 10 porcs (pour une distance inférieure ou égale à 100 m) ou à 25 porcs (pour une distance supérieure à 100 m).

Le décret du 29 décembre 1976 introduit la 3ème classe (donc le régime de la déclaration) tout en augmentant considérablement les seuils pour toutes les classes. De la sorte, les porcheries comportant jusqu'à 49 porcs ne sont plus classées et la 3ème classe s'étend jusqu'à un effectif inférieur à 200 animaux. La 2ème classe couvre un effectif de 200 à 1000 animaux. La 1ère classe est réservée aux seules porcheries de plus de 1 000 animaux, avec un rayon d'affichage inchangé (3 km), ce qui relevait, à cette époque, à de rares exploitations industrielles intensives.

La déréglementation ainsi opérée a été proprement considérable, alors que la loi du 19 juillet 1976 avait été promulguée entre-temps. Elle a été d'autant plus considérable que cette nomenclature s'applique aussi bien aux porcs (et aux sangliers) en stabulation qu'en plein air. Donc aussi bien pour les élevages intensifs, qu'extensifs : le libellé de la rubrique est resté en effet inchangé malgré ce fort relèvement de seuils. De surcroît, le décret du 29 décembre 1976 introduit une minoration dans le décompte des animaux, pour en déterminer le seuil : ne sont ainsi plus pris en compte, comme auparavant, les « porcs ayant cessé d'être allaités », mais les porcs « de plus de 30 kg ». Ce critère, à la fois plus pratique, il est vrai, mais aussi plus favorable aux éleveurs, sera repris et maintenu par la suite jusqu'à nos jours, tant dans la nomenclature française que dans les normes européennes (voir *infra).* C'est dire la force du lobby agricole, qui était déjà bien organisé à cette période, qui a su faire modifier considérablement la nomenclature à son profit, juste avant que ne s'applique la loi de 1976. Les déclassements des élevages ne vont, dès lors, pas cesser.

Si on l'examine l'ensemble des décrets étudiés sur la période 1919 à 1976 en fonction de la répartition des classes, il en ressort la prépondérance de la 2ème classe, et ce, dès le décret de 1919. La proportion de la 1ère classe ne cesse de se réduire : elle passe de 28 % en novembre 1916 à moins de 20 % avec le décret de 1943, pour régresser encore avec les décrets ultérieurs. Les obligations d'éloignement sont ainsi de plus en plus remises en cause, compte tenu à la fois des difficultés pratiques constamment rencontrées pour leur mise en œuvre, et de la volonté constante des autorités de ne pas gêner le

[746] La rubrique n°58 dans son ensemble (établissements renfermant des animaux vivants) fut l'objet d'incessantes modifications, comme en atteste notre historique (tableaux II et III et VI en annexe) et les décrets du 15 avril 1958, du 24 août 1965, du 15 septembre 1966, du 16 octobre 1970, du 27 mars 1973, puis du 29 décembre 1976, pour ne considérer ici que la législation de 1917.

développement industriel. Les deux effets conjugués (augmentation de la 2ème classe, diminution de la 1ère) se traduisent cependant par une proportion globalement inchangée de rubriques relevant de l'autorisation : quelque 60 %. Seul le décret de 1919 se démarque avec un taux de 70 %, du fait du très grand nombre de rubriques figurant à la 2ème classe, comme le détaille le tableau 9 en page suivante.

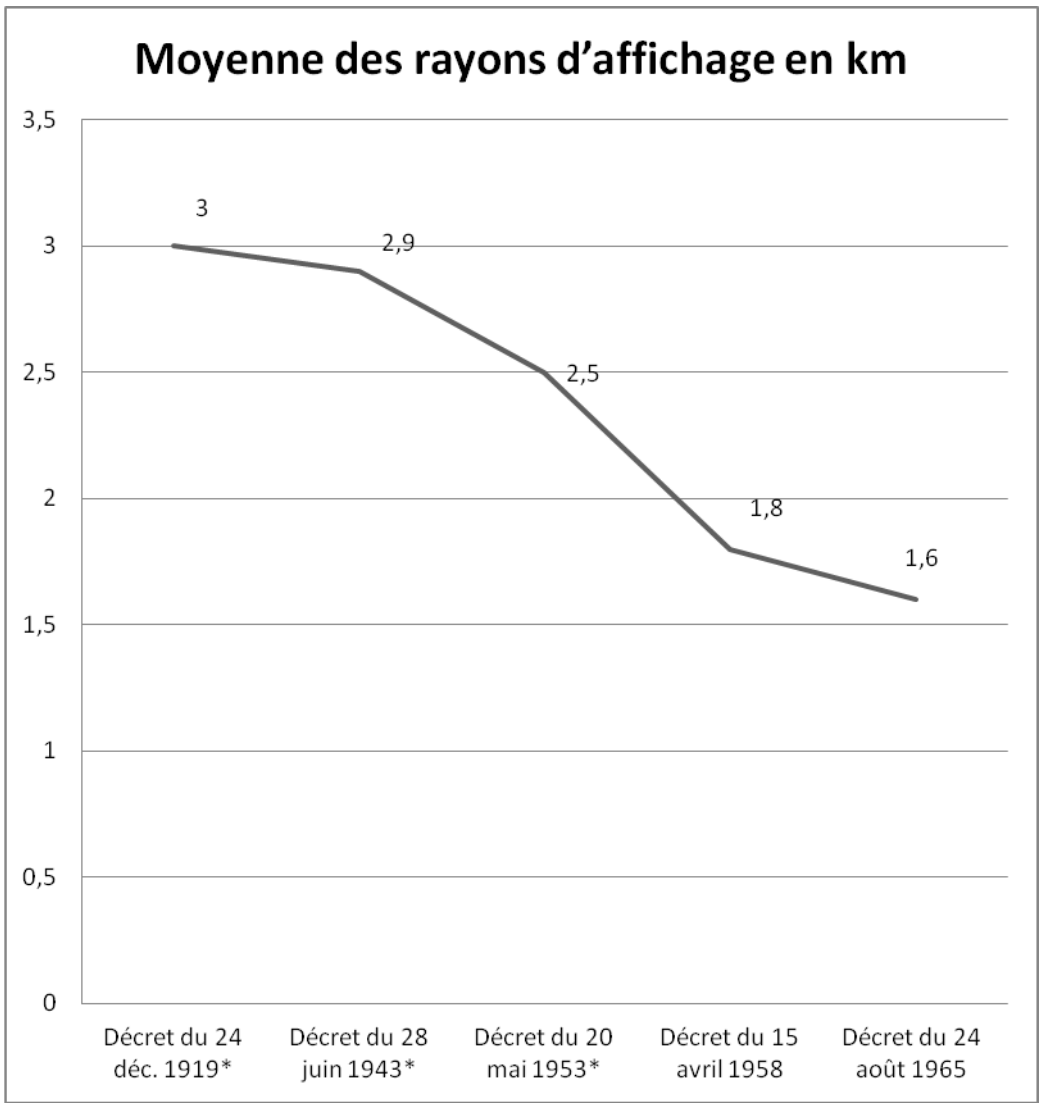
Tableau 9 : Répartition des rubriques et sous-rubriques entrant, selon leur classe, dans le champ d'application des décrets de nomenclature entre 1919 et 1976

(avec un état de la nomenclature en 1916 et 1919, à titre de comparaison)

Dispositions réglementaires	**1ère classe**	**2e classe**	**3e classe**	**Nombre total de rubriques/sous-rubriques**	**Nombre de rubriques/sous-rubriques (% soumis à autorisation)**
Nomenclature au 21 nov.1916*	127 (28 %)	155 (34 %)	169 **(38 %)**	450	282 **(63 %)**
Décret du 24 déc. 1919*	115 (24 %)	213 **(46 %)**	140 (30 %)	468	328 **(70 %)**
Décret du 28 juin 1943*	98 (18 %)	252 (**45 %)**	203 (37 %)	553	350 **(63 %)**
Décret du 20 mai 1953*	126 (19,5%)	270 **(41,5%)**	256 (39 %)	652	396 **(61 %)**
Décret du 15 avril 1958	38 (25 %)	57 **(37,5%)**	57 **(37,5%)**	152	85 **(62,5 %)**
Décret du 24 août 1965	7 (11 %)	29 (43 %)	31 **(46 %)**	67	36 **(54 %)**
Décret du 15 septembre 1966	5 (16 %)	14 **(42 %)**	14 **(42 %)**	33	19 **(58 %)**
Décret du 27 mars 1973	3 (8 %)	22 (**58 %)**	13 (34 %)	38	25 **(66 %)**

* : nomenclature complète.

En ce qui concerne le rayon d'affichage, les données ne sont pas représentatives pour le décret de 1973 puisqu'elles portent sur seulement 3 rubriques. Si l'on excepte ce décret pour cette raison, l'évolution des rayons d'affichage depuis le décret du 24 décembre 1919 montre qu'ils n'ont cessé d'être réduits par les décrets modificatifs successifs. Après le décret de 1953, plus aucun rayon de 5 km n'a été établi ; de même, la part du rayon de 1 km, déjà prépondérante, ne cesse pas de croître. Il s'agit là, pour les activités qui relèvent encore de la 1ère classe, de limiter le champ des obligations d'information et de consultation lors des enquêtes publiques. Cette tendance générale est parfaitement illustrée par l'évolution, sans cesse décroissante, de la moyenne des rayons d'affichage calculée pour chacun des décrets concernés sur la période 1919-1965 :



* : nomenclature complète.

Les données détaillées sont reportées en annexe dans le tableau I.

Pour ce qui est des motifs de classement, on relève que l'importance des dangers d'incendie/explosion, déjà établie à la fin du XIXe siècle, se retrouve de manière forte et constante au cours de la loi de 1917, dans une proportion inchangée de quelque 25 %. Si l'ensemble des rejets atmosphériques décroissent, à compter du décret de 1919, pour avoisiner 20 % des occurrences, ce sont les odeurs qui accusent une nette baisse sous l'empire de la loi de 1917 : décrue amorcée dès le décret de 1919, pour s'amplifier à compter du décret de 1953. Elles représentent moins de 15 % dans les années 1960-70. Ce critère-clé, qui avait été à l'origine même du texte fondateur de 1810, a perduré longtemps avant de laisser la place à d'autres motifs plus pertinents sur le plan industriel et plus proches de l'évolution des aspirations sociales. A savoir, les dangers ou les inconvénients pouvant être générés par les établissements classés. Ainsi, en 1916, soit un siècle après le texte fondateur, les odeurs représentaient encore plus du tiers des items retenus.

Les bruits et vibrations, pour lesquelles les préoccupations sociales sont plus récentes, ne progressent durablement, de leur côté, qu'à partir du décret de 1958, pour représenter quelque 15 % des occurrences. De même, il a fallu attendre le décret de 1953 pour que la pollution des eaux devienne une préoccupation importante et durable. Par contre, les nuisances de nature accidentelle ont compté notablement pour les motifs de classement dès le décret de 1943. Le décret du 20 mai 1953 comporte d'ores et déjà tout le corpus de la nomenclature que la loi de 1976 ne fera que reprendre, compléter, parfois modifier mais sans changements profonds jusqu'à la refonte profonde initiée en 1992 (soit plus de soixante-dix après le décret fondateur de 1919). Le tableau suivant rend compte de l'ensemble de cette évolution.

Tableau 10 : Evolution des motifs de classement mentionnés dans la nomenclature, durant la période 1919-1976

(avec un état de la nomenclature en 1916 et 1919, à titre de comparaison)

Dispositions réglementaires	Odeurs	Autres rejets atmos-phériques	Incendie/ explosion	Bruit Vibrations	Eau	Autres
Etat de la nomenclature au 21 nov. 1916[747]*	35 %	28 %	**25 %**	4 %	6 %	2 %
Décret du 24 déc. 1919*	**25 %**	**23 %**	**26 %**	6 %	11 %	9 %
Décret du 3 août 1932	21,5 %	28 %	20 %	**19 %**	8 %	3,5 %
Décret du 28 juin 1943*	27 %	21 % (9 %)	25 %	7 %	9,5 %	10,5 %
Décret du 20 mai 1953*	**18 %**	18 % (7 %)	24,5 %	7,5 %	**27 %** (11 %)	5 %
Décret du 15 avril 1958	9 %	17 %	28 %	**14 %**	20,5% (5 %)	11,5 % (8,5 %)
Décret du 24 août 1965	11 %	19 %	27 %	16,5 %	15 %	11,5 %
Décret du 15 septembre 1966	21 % (10 %)	12,5 %	32,5 %	15 %	15 %	4 %
Décret du 27 mars 1973	14 %	25 %	10 %	15 %	34 %	2 %

* : nomenclature complète. Entre ( ) : pourcentage propre aux émissions ou aux rejets accidentels.

[747] Selon la publication, en 1915, de la préfecture de police du département de la Seine (*« Législation et nomenclature des établissements dangereux, insalubres ou incommodes »)*, Melun, imprimerie administrative, 1915), à laquelle ont été intégrées les modifications apportées par les décrets des 9 février et 21 novembre 1916.

Section II. La nomenclature dans le contexte de 1919 à 1976

Les grandes lignes directrices exposées lors de la période précédente se retrouvent au cours de la période 1919-1976, mais avec, naturellement, des spécificités, qu'il convient d'étudier. L'émergence de nouvelles technologies et industries, les avancées des sciences et l'accélération des connaissances ont marqué profondément cette période, sans que cette évolution n'ait été entravée par la seconde Guerre Mondiale.

La relative décrue du nombre des textes modificatifs, amorcée au début du XXe siècle, s'accélère sous l'empire de la loi de 1917 jusqu'au décret-cadre du 20 mai 1953, période qui va connaître sept modifications –dont deux refontes complètes-en tout : soit une modification **tous les 5 ans.** L'évolution de la société en rend compte, comme il va être vu. **Au total, depuis le décret du 24 décembre 1919 jusqu'au décret du 21 septembre 1977, la nomenclature connut 18 modifications, dont deux refontes complètes, soit une moyenne d'une modification tous les 3,3 années.** Ce qui représente une certaine stabilisation de la nomenclature par rapport au rythme soutenu au cours de la période précédente, durant le décret de 1810.

Toutefois, cette moyenne masque une très nette accélération à la fin de cette période, qui ne fera que s'amplifier au cours de la loi de 1976. Le rythme moyen des changements opérés dans la nomenclature reprend ainsi à l'apogée des « Trente glorieuses », dans les années 1960, pour s'établir à une modification tous les **1,4 ans** de 1964 à 1977 (et revenir ainsi au rythme enregistré au cours du XIXe siècle), face à l'accélération des évolutions des technologies et de la société. **Cette accélération va non seulement se poursuivre, mais prendre de plus en plus d'ampleur sous l'empire de la loi de 1976**, comme l'illustre notamment le tableau VIII en annexe.

Sur le plan politique, économique et social, trois grandes périodes se distinguent avec une absence de contexte favorable pour toute refonte de la nomenclature au cours de la première période, à savoir la seconde moitié de la IIIe République et l'Occupation (&1), contrairement à la deuxième période qui couvre les « Trente Glorieuses » (1945-1975) (&2). En ce qui concerne les implications des différents acteurs, si les maires ont vu leur rôle fortement amoindri par la loi de 1917, qui les a complètement dépossédées de toutes prérogatives en la matière, par contre, les acteurs industriels et économiques, et, fait nouveau, certains acteurs politiques ont joué un rôle déterminant dans l'évolution de la nomenclature. De même, les scientifiques ont vu leur influence se renforcer durablement, avec le relais, souvent issu de leur sein, de mouvements associatifs qui se sont fortement développés au cours du temps (&3).

&1. La IIIe République de 1919 à l'Occupation : de la prospérité à la crise

La nomenclature n'a pas connu de refonte ni de modifications profondes lors de la période considérée. Il convient toutefois de différencier le contexte dans lequel la nomenclature a évolué entre celui la décennie peu féconde 1920 (A), et la décennie 1930, beaucoup plus mouvementée aussi bien sur les plans intérieurs et extérieurs du pays qu'en matière de modifications de nomenclature (B). Le régime de Vichy s'est particulièrement distingué, quant à lui, à générer dans le cadre des heures sombres de l'Occupation une inflation réglementaire et technicienne, jusqu'alors inégalée (C).

A. Les années 1920 : la prospérité et l'euphorie

A la veille de la Grande Guerre, malgré la concurrence grandissante des Etats-Unis, l'Europe, qui représente alors un quart de la population mondiale (avec quelque 450 millions d'habitants), assure plus de 50 % de la production industrielle mondiale.

Elle est alors également à la source de plus de 60 % des échanges commerciaux, et détient 85 % du tonnage mondial des marines marchandes. Son ascendant culturel et artistique est encore plus marqué. Cet état des lieux masque cependant de fortes disparités entre les grands pays qui la composent. Ainsi, la France n'est définitivement plus la première puissance économique, dépassée aussi bien par la Grande-Bretagne que par l'Allemagne en matière de production de houille (à peine 40 millions de tonnes, contre près de 300 pour l'Allemagne et 200 pour la Grande-Bretagne), mais également pour la production d'acier et de fonte. Même en flottes marchandes, si la Grande-Bretagne caracole en tête, la France est distancée par l'Allemagne. Sa part dans la production industrielle mondiale n'a ainsi cessé de décroître depuis 1750 : premier pays avec 4 %, elle fait jeu égal avec l'Angleterre en 1800 (4,3 %), pour être largement dépassée par cette dernière, par l'Allemagne, les Etats-Unis, et la Russie en 1900[748]. A l'aube de la guerre, la France recule au quatrième rang des puissances économiques, tout juste devant la Russie[749].

La guerre va rapidement mettre fin à la prééminence européenne, au profit des Etats-Unis. Sur le plan de la politique interne, la prééminence des radicaux et des radicaux-socialistes cède la place au *Bloc national*, au sein de la Chambre « bleu horizon »[750], regroupé autour de Georges Clémenceau, qui remporte victorieusement les élections du

[748] P. KENNEDY, "*The rise and fall of the Great Powers. Economic change and military Conflict from 1500 to 2000"*, Fontana Press, Londres, 2ème éd., 1989 in P. RICHARDOT, "*Les grands empires. Histoire et géopolitique",* éd. Ellipses, 2013, p. 397.

[749] G. DUBY, *« Grand Atlas Historique »,* Edition Larousse, 2011, p. 90.

[750] Qualificatif d'une Chambre largement dominée par des anciens combattants (qui ont porté l'uniforme bleu).

16 novembre 1919 (par 433 sièges contre 180). Ce dernier a juste le temps de faire paraître en décembre 1919 le décret de nomenclature de la loi du 19 décembre 1917, avant de devoir céder la place à Alexandre Millerand en janvier 1920. L'agitation sociale et ouvrière, nourrie de frustrations et de revendications, est vive et n'est pas apaisée par la journée de huit heures qui est votée en 1919.

La « seconde révolution industrielle » a pris corps dans le premier quart du XXe siècle, fondée sur de nouvelles énergies se substituant progressivement au charbon : l'électricité et le pétrole. Alors que lors de la première révolution industrielle, la France n'avait pas connu un décollage aussi fort que la Grande-Bretagne, mais un essor plutôt progressif et diffus, le décollage est nettement plus marqué lors de cette seconde révolution industrielle. Elle généra ainsi le développement de nombreuses applications technologiques, de filières industrielles d'avenir comme l'industrie électrique, la chimie organique (qui dépasse alors la chimie minérale du XIXe), les textiles synthétiques, comme de multiples usages des moteurs à explosion, dont l'automobile.

Compte tenu de l'importance croissante de l'énergie pour le développement tant des villes que de l'industrie, deux lois majeures sont prises, coup sur coup, au cours de l'année 1919. En premier lieu, la loi du 9 septembre 1919 sur les concessions des mines modifie profondément la loi du 21 avril 1810, notamment en ce qu'elle consacre le caractère administratif des concessions. Elle reste d'ailleurs le socle de l'article L. 132-17 du nouveau Code minier, lequel vise les concessions accordées sous le régime institué par la loi susvisée du 9 septembre 1919, en ce qui concerne la durée de celles-ci et la participation de l'Etat aux bénéfices. Ensuite, la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie, demeure au fondement de notre droit de l'énergie, notamment en matière d'hydroélectricité.

C'est aussi l'apogée de la métallurgie française et de l'industrie automobile (la deuxième au monde après la Grande Guerre)[751]. C'est la grande époque de la mutation et de la concentration industrielles, mais aussi de la restructuration au sein de l'appareil productif dans le pays. De grands noms de l'industrie se dégagent alors : Schneider, Péchiney, Alsthom, Kuhlmann, Berliet, Citroën, Renault, Bréguet, etc. Si entre 1913 et 1929 la population active dans le textile, l'habillement et le cuir a perdu 550 000 salariés, dans le même temps les autres secteurs industriels, et notamment ceux de pointe, se sont accrus de quelque 1,26 million d'employés[752].

C'est l'époque également où la Tour Effeil est illuminée pour la première fois et où l'illumination des panneaux publicitaires apparaît. Un industriel, magnat de l'électricité, Etienne Mercier fonde le mouvement du Redressement français en vue de la création d'un Gouvernement technocratique *« capable de réglementer la production industrielle et les rapports sociaux »*[753]. De même, afin d'encourager le travail, notamment manuel, en

[751] L'industrie automobile se plaçait même au premier rang mondial en 1904, avant d'être rapidement détrônée par les Etats-Unis.

[752] P. BEZBAKH, op. cit., p. 589.

[753] *« Le Grand Larousse de l'Histoire de France »,* 2011, p. 518.

1924 a lieu la première « Exposition nationale du travail », avec la création, à cette occasion, du diplôme d'Etat, toujours en vigueur et fort prisé : « *Un des meilleurs ouvriers de France ».*

L'indice de la production industrielle, établi à 100 en 1913, qui était tombé à 57 en 1919 s'est ainsi élevé à 139 en 1929. La croissance a été en effet très forte au cours de la décennie 1920, avec une augmentation de la production industrielle moyenne de près de 10 % l'an, soit presqu'aussi bien que les Etats-Unis et mieux que la Grande-Bretagne ou l'Allemagne. Le capitalisme industriel connaît un renouveau flamboyant avec, par exemple, une production de l'acier multipliée par 2,5 de 1921 à 1929, essentiellement dû aux investissements productifs, à la modernisation des entreprises et aux modes de production taylorisés. La réussite économique française se retrouve dans le volume croissant des exportations, dopées par le franc faible, qui se traduit par un accroissement de 70 % des exportations de biens manufacturiers entre 1922 et 1928 (contre 35 % pour les Etats-Unis et l'Allemagne, et 22 % pour la Grande-Bretagne)[754].

Les frustrations et les difficultés nées de la guerre, exacerbées par la crise économique et sociale, favorisent l'émergence, puis la prise du pouvoir par plusieurs partis fascistes en Europe. La situation s'améliore toutefois grandement à la fin des années 1920, y compris en Allemagne, avec une forte reprise de la croissance économique, la création d'emplois et l'épanouissement de la vie culturelle. La question des réparations est alors en voie de règlement et Aristide Briand envisage, avec l'Allemand Gustav Stresemann, une réconciliation franco-allemande et même l'union de l'Europe. Alors que l'embellie générale pointe en 1929, le « jeudi noir » du 24 octobre 1929 à la Bourse de New York va, de proche en proche, réduire à néant toutes ces avancées et conduire à la déflagration monétaire, puis économique et sociale et finalement militaire des années 1935 à 1945 (qui commence par l'invasion de l'Ethiopie par les troupes mussoliniennes en octobre 1935).

C'est également l'apogée des empires coloniaux, britanniques et français en tête, fondés essentiellement sur les intérêts commerciaux et l'ouverture de vastes marchés (notamment asiatiques). Ce principe, qui a guidé Napoléon III, est partagé par maints républicains, comme Jules Ferry qui revendique que *« le fondement de l'idée coloniale n'est et ne peut être que l'intérêt bien entendu »*[755].

Sur le plan politique, la victoire du *Cartel* des forces de gauche non communistes (composé des radicaux et des socialistes), aux élections de mai 1924, renoue avec la grande tradition de gauche d'avant la Grande Guerre. Victime à la fois de ses contradictions, de ses scissions internes et des difficultés financières qui le minent, le *Cartel* doit cependant céder à nouveau la place au Gouvernement Poincaré en juillet 1926. Puis la France, après les Etats-Unis et d'autres pays, connaît à son tour une forte dégradation de la situation sociale et économique en 1930-1931, doublée d'une vague de

[754] P. BEZBAKH, op. cit., p. 585.
[755] P. RICHARDOT, *« Les grands empires. Histoire et géopolitique »,* éd. Ellipses, 2013, p. 396-397.

nouveaux scandales comme celui de l'affaire Oustric qui provoque la chute du (deuxième) Gouvernement de droite Tardieu en décembre 1930.

B. Les années 1930 : la crise économique, les espoirs déçus et les menaces extérieures

La gauche, qui est de nouveau victorieuse en mai 1932, laisse la responsabilité des affaires au centre gauche (modérés et radicaux). L'affaire Stavisky, à la fin 1933, aura de plus graves répercussions que l'affaire Oustric ; les manifestations sanglantes du 6 février 1934 conduisent à la démission de Daladier, au discrédit des hommes politiques et à la montée en puissance des ligues, dont l'Action Française. Durant l'euphorie des « Années Folles », la spéculation et la corruption, portées par la croissance, se sont développées sans frein. Des scandales financiers et boursiers retentissants éclatent et se poursuivent jusqu'à l'arrivée du « Front populaire » en 1936. Cette période se caractérise également par de grandes avancées en matière d'arts, jusqu'aux plus hauts sommets de l'Etat. Ainsi, en 1932 est créé le musée des Ecoles étrangères (musée du jeu de Paume), puis, en 1937, c'est le tour du musée national d'art moderne, à l'occasion de l'Exposition universelle, qui est installé dans un tout nouveau bâtiment : le palais de Tokyo[756].

L'évolution de la nomenclature, après une pause d'une décennie dans les années 1920, qui était sans doute due à la grande instabilité politique, avec une valse accélérée des Gouvernements, reprend sa vitesse de croisière à partir du décret du 3 août 1932. C'est dans ce contexte encore agité qu'est pris la moitié des décrets, pour la période considérée, à savoir les décrets du 3 août 1932, du 30 août 1934 et du 29 avril 1936. D'une façon générale, par le passé la gauche s'est souvent montrée plus encline que la droite à renforcer la réglementation sur les établissements classés. Ce fait s'explique sans doute par une moindre proximité de la gauche avec le monde industriel, ou, du moins, avec le monde libéral.

Durant la décennie 1930, au gré des décrets de nomenclature, ce sont ainsi de nombreuses activités industrielles ou de transformation de pointe qui firent leur entrée dans les domaines de la chimie organique ou des produits issus du pétrole, tels les liquides inflammables, les gaz combustibles liquéfiés, ou le secteur de l'automobile.

L'on comprend qu'aucun décret de nomenclature n'ait été publié de mai 1936 à 1943 dans un contexte, intérieur et extérieur, très tendu : grèves générales, manifestations massives, économie en déclin, chômages en forte progression, dévaluations du franc, guerre d'Espagne puis situation politico-militaire explosive, enfin la débâcle et l'Occupation)[757]. Il peut paraître plus surprenant que les principaux décrets de

[756] La diffusion des connaissances était devenue telle que si au début du XIXe siècle on dénombrait en France une vingtaine de musées, au début du siècle suivant ils sont près de 600 : exposition *« Les trésors d'Emile Guimet »*, Musée des Confluences, Lyon, 20 décembre 2014 - 26 Juillet 2015.

[757] En 1935, la production industrielle n'atteint que 75 % de ce qu'avait connu l'année 1929 et les chômeurs s'élèvent officiellement à quelque 465 000. A Ivry par exemple, le nombre de chômeurs recensés passe de

nomenclature aient été pris justement au cours de cette période de scandales et de graves désordres politiques et sociaux, à savoir quatre décrets sur les six qu'aura connu toute la période 1919 à 1953. En fait, au cours de la croissance très forte, voire débridée, des années 1920 où ont prédominé des Gouvernements de droite, plutôt libéraux, il n'était guère dans l'air du temps de s'occuper de réglementations pouvant entraver, au moins dans les esprits, l'élan productiviste.

A contrario le ralentissement net de l'économie, au sortir de la crise de 1929, allié au retour aux affaires d'un centre gauche en mai 1932, a permis de reprendre le rythme de réglementation en matière d'établissements classés. Et ceci dès le Gouvernement Herriot, puisque quelques mois après sa mise en place (et quelques mois avant sa fin, en décembre 1932), est publié le décret du 3 août 1932 qui modifie substantiellement la nomenclature en introduisant 30 nouvelles rubriques. Se retrouvent notamment classées de nouvelles activités et substances issues de nouvelles technologies (voir *supra)*.

L'exposition coloniale de mai à novembre 1931, à Vincennes, a marqué l'apogée de l'empire colonial français, lequel était loué par presque tous les politiques et les intellectuels de l'époque (Léon Blum compris), a connu un franc succès populaire : 33 millions d'entrées en six mois (pour une population de quelque 40 millions d'habitants)[758]. Ce furent en quelque sorte les derniers feux avant l'embrasement.

C. Le régime de Vichy (juillet 1940-août 1944) : l'inflation réglementaire et technocratique

Le vote des pleins pouvoirs constitutionnels au Maréchal Pétain, le 10 juillet 1940, va notamment lui permettre de légiférer par des « actes constitutionnels »[759]. En zone non occupée, mais aussi pour une moindre part en zone occupée.

A compter de ce jour, la IIIe République a vécu ; elle est remplacée par un Etat français collaborationniste et répressif, sous couvert d'Occupation mais aussi de Révolution nationale que Pétain appelait de ses vœux. Ce fut aussi un régime technocratique, surtout durant ses trois premières années, qui s'est traduit par une très forte propension à mettre en chantier des textes et des réformes de la société. Comme le rappelle L. Thiebaut : « *On constate une sorte de frénésie réglementaire et législative sous Vichy,*

---

10 en 1930, à 2 000 en 1932 puis à 3 000 en 1935. In *« Le Grand Larousse de l'Histoire de France »,* 2011, p. 526-528.

[758] L'exposition a connu de nombreux visiteurs étrangers. Le public s'y est pressé pour voir le dernier zoo humain de l'histoire de notre pays. Il a bien été montré comment les grandes puissances confortaient leurs choix coloniaux par de telles exhibitions : BLANCHARD P., BANCEL N., BOETSCH G., DEROO E. et LEMAIRE S., *« Zoos humains et exhibitions coloniales »,* La Découverte, 2012.

[759] L'acte constitutionnel n° 2 s'est aussitôt traduit par l'ajournement des Chambres ; leur dissolution interviendra en avril 1942 avec le retour de Laval au pouvoir.

notamment jusqu'au premier printemps 1942 »[760]*.* Le régime de Vichy s'est parfaitement illustré par un pouvoir politique fondé, d'une part sur la technocratie d'Etat, et, d'autre part, sur le corporatisme professionnel, comme l'ont montré Jacques Billy ou Robert Paxton[761].

Pierre Laval et son administration ont puissamment contribué à cet Etat technocratique. Dès son retour aux affaires en 1942, après l'échec du Gouvernement Darlan, Laval obtient des prérogatives sans cesse accrues et cumule rapidement de nombreux pouvoirs. Par acte constitutionnel du 26 novembre, Pétain lui accorde même l'autorisation de signer les lois. En 1943, il obtient enfin des pouvoirs constituants. Ainsi, entre 1940 et 1944, pas moins de 16 786 lois et décrets sont promulgués au *« Journal Officiel de l'Etat français »*[762]. Comme l'analyse Cécile Desprairies, Vichy a notamment grand soin de légiférer sur la nomenclature industrielle et technique, jusqu'aux moindres détails. A compter de 1941, on compte ainsi plus de cinquante lois et règlements pour la seule normalisation industrielle, activités par activités, catégories par catégories ; l'AFNOR, créée dans l'Entre-deux-guerres*, « prend toute son ampleur sous l'Occupation »*[763]*.*

Le régime de Vichy a également joué un grand rôle dans l'évolution de nombreux textes relatifs à l'urbanisme et dans la façon de penser la vie urbaine ; les lois sur l'urbanisme se succèdent comme celle du 28 décembre 1941, puis celle du 15 juin 1943 qui organise la gestion de l'urbanisme, sous la tutelle de l'Etat, et généralise l'obligation du permis de construire. Cette obligation ne s'appliquait jusqu'alors que dans certaines villes, sur le fondement de la loi du 14 mars 1919 (secteurs concernés par des projets d'aménagement et d'embellissement). De même, la loi du 25 février 1943 portant modification de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques a renforcé le champ d'application et les contraintes de cette dernière[764]. La loi du 12 avril 1943 relative à la publicité par panneaux-réclame, par affiches et enseignes, dont certaines dispositions restent en vigueur de nos jours, fut la première loi à encadrer cette activité. De façon plus générale, le régime de Vichy entendait développer, et surtout afficher, un ensemble de politiques d'ordre environnemental[765].

Sur le plan culturel, la création littéraire a été particulièrement foisonnante sous l'Occupation, comme si la guerre, ses restrictions, ses oppressions et ses répressions

---

[760] L. THIEBAUT, *« Genèse des problèmes et des politiques d'environnement en agriculture »* in : *« Genèse du droit de l'environnement »,* vol. II (droit des espaces naturels et des pollutions), L'Harmattan, 2002.

[761] J. BILLY, *« Les techniciens au pouvoir »* PUF, coll. « Que sais-je ?», 1960 ; R. PAXTON, « L*a France de Vichy 1940-1944 »*, Le Seuil, 1973, 1997 ; rééd. Seuil, coll. « Points / Histoire », nov. 1999.

[762] Titre qui en dit long en lui-même ; in C. DESPRAIRIES, *« L'héritage de Vichy : Ces 100 mesures toujours en vigueur »*, Armand Colin, introduction, 2012.

[763] C. DESPRAIRIES, *Ibid*., p. 168. C'est ainsi que Boris Vian entre, à 22 ans, à l'AFNOR, en tant qu'ingénieur dans la nomenclature de la verrerie.

[764] Le texte demeure d'ailleurs en vigueur de nos jours pour la disposition relative au permis de construire accordé pour un bâtiment dans le champ de visibilité d'un immeuble classé.

[765] Pour le détail de ces politiques et leur exploitation idéologique, voir : C. PEARSON, *« La politique environnementale de Vichy »* in S. FRIOUX et V. LEMIRE (dir.), *« L'invention politique de l'environnement »,* Vingtième siècle, Revue d'histoire, n° spécial 113, janv.-mars 2012 (p. 41-50).

n'existaient pas comme en a rendu compte l'historien Pascal Fouché[766]. La célèbre *NRF* continue ainsi à publier de nombreux textes, sous la direction de Drieu la Rochelle et la supervision de l'Occupant. Dominique Fernandez l'analyse fort bien à la fin de son monumental ouvrage consacré à la vie de son père *« Ramon » : « En fait, la période de l'Occupation a été une époque faste pour la littérature française. Les plus grands écrivains y ont donné souvent leurs chefs-d'œuvre, publiés le plus officiellement du monde : Claudel, Valéry, Montherlant, Mauriac, Giono, Saint-Exupéry, Aragon, Paulhan, Cocteau, Giraudoux, Simenon, Camus, Sartre »*[767]*.* Sartre a ainsi publié puis fait jouer à Paris, avec l'agrément de la censure allemande, *« Les Mouches »* et *« Huis clos ».*

Cette période fastueuse ne s'est pas limitée à la seule création littéraire, mais a concerné tous les arts et même toute l'expression culturelle, avec le cinéma et les chansons. Comme le décrit André Halimi : *« On n'a jamais créé autant de pièces, tourné autant de films que ces quatre années d'Occupation. Les plus grands noms de la littérature et du spectacle n'ont pas dédaigné les bureaux de l'ambassade allemande. (…) Pourquoi la guerre changerait-elle les choses ? pensait la société parisienne. La vie doit continuer envers et malgré tout* [768]*»* (souligné par nous). Cette dernière citation rend compte de cette soif de divertissement, quelles qu'en fussent les compromissions avec l'Occupant. Même Picasso, malgré *« Guernica »*, comment l'oublier ? et même s'il était interdit d'exposer, a pu continuer à produire de nombreuses œuvres à Paris. Du côté allemand, Ernst Jünger a bien analysé le Paris de l'Occupation, milieu très insulaire et très festif, qui s'accommodait fort bien de l'Occupant et regroupait un large panel du gotha artistique et culturel[769].

Tout devait en effet continuer envers et malgré tout, tout devait continuer comme « avant », voire mieux qu'avant, notamment sur le plan administratif avec une administration mieux organisée et plus efficace. Dans ce contexte, malgré la guerre et les sérieux revers que connaissaient les troupes allemandes, il n'est dès lors pas surprenant qu'un décret de refonte de la nomenclature intervienne au cours de l'année 1943 (le 28 juin), lequel a requis, de par sa technicité et sa précision inégalées, un minutieux travail administratif.

Si le décret introduit de nombreuses activités nouvelles dans la nomenclature, il procède en même temps à un double processus de déclassement de certaines d'entre elles (comme l'élevage). La France rurale et agricole, qui prédominait alors, est restée longtemps un fidèle soutien aux thèses fortement conservatrices du régime de Vichy. Laval, lui-même, estimait profondément les paysans[770].

---

[766] P. FOUCHE, *« L'édition française sous l'Occupation 1940-1944 »*, Ed. IMEC, Paris, 2 vol., 1987.

[767] D. FERNANDEZ, *« Ramon »,* Grasset, éd. Le Livre de poche, 2010, p. 639. Il faudrait encore y ajouter des auteurs comme Margueritte DURAS, ou Simone de BEAUVOIR avec *« l'Invitée »* paru en 1943.

[768] A. HALIMI, *« Chantons sous l'Occupation »,* L'Harmattan, 2003, p. 9.

[769] E. JÜNGER, *« Premier et second journaux parisiens »,* Christian Bourgois Ed., collection « Titres », 2014.

[770] Selon P. ASSOULINE, *« Sigmaringen »,* Gallimard*,* 2014, p. 119.

&2. Les « Trente Glorieuses » (1945-1975) : les décennies de tous les changements

Après le Gouvernement provisoire suivi des deux Assemblées constituantes, la IVe République est née de l'adoption de la nouvelle Constitution, par référendum, le 13 octobre 1946. La république fait aussitôt face à de nombreux clivages et rivalités internes, à de graves erreurs et échecs à l'extérieur, et à de durs mouvements sociaux. Commencée en 1946, la guerre d'Indochine s'aggrave rapidement, alors que la crise marocaine éclate et que la guerre d'Algérie se profile. Dans le même temps, dès l'automne 1947 de nombreuses grèves, parfois violentes, ont lieu, organisées essentiellement par la CGT. De plus, l'instabilité gouvernementale s'intensifie, avec douze gouvernements en cinq ans. Antoine Pinay impose une rigueur financière et budgétaire et rétablit les comptes du pays en 1952, avant d'être remplacé à la tête du Gouvernement, en décembre, par René Mayer. La IVe République a marqué de son sceau les premières grandes infrastructures et les gros aménagements qui ont modelé la France.

Minée par toutes ces difficultés, la IVe République ne sera à l'origine que de trois décrets de nomenclature. Toutefois, c'est au cours de cette période qu'est entreprise la refonte complète de la nomenclature, par décret du 20 mai 1953, qui doit beaucoup au Gouvernement Pinay et, en particulier, à la stature de ce dernier.

Un système dit d'économie mixte est mis en place, avec d'un côté de grandes entreprises nationalisées dans des secteurs stratégiques (constructions automobile, aéronautique, secteurs énergétiques et bancaires, etc.), de l'autre, des entreprises privées plus ou moins encadrées par une planification incitative. En outre, l'État est aussi un promoteur et un acteur déterminants des grands travaux d'infrastructures, de logements, comme de réseaux électriques et ferroviaires.

Les marchés extérieurs se développent, grâce à la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), en 1951, puis de la Communauté économique européenne, en 1957. La même année, l'Euratom, organisme public européen chargé de coordonner les programmes de recherche sur l'énergie nucléaire, est institué par les six pays de la CECA, pour une durée « illimitée », par le traité Euratom signé le 25 mars 1957.

Après onze autres gouvernements, l'ultime Gouvernement de la IVe République est dirigé, en juin 1958, par le général De Gaulle. La période 1945-1958 est citée comme une *« république condamnée »*, minée par les querelles internes, ses crises ministérielles et le conflit algérien[771]. On peut toutefois noter une relative continuité ministérielle du fait que, plus encore que lors de la IIIème République, ce sont souvent les mêmes ministres et présidents du Conseil qui revenaient d'une fois sur l'autre. En outre, si la IVe République

[771] *Le petit Larousse de l'histoire de France, op. cit*., p. 750.

s'est illustrée, il est vrai, par vingt-quatre gouvernements, elle a aussi connu la décolonisation et la pleine expansion économique[772].

Charles De Gaulle est ensuite élu, en décembre 1958, président de la Ve République par 78 % des 80 000 grands électeurs. Après l'adoption de la Constitution par référendum du 28 septembre, puis après sa révision en 1962 et l'élection présidentielle au suffrage universel direct de 1965, le pouvoir exécutif, notamment présidentiel, en ressort fortement renforcé au détriment du pouvoir parlementaire.

L'expansion et la transformation de la France, qui se sont poursuivies dans une croissance continue, survivront non seulement à la IVe République mais perdureront durant les quinze premières années de la Ve. Les années 1946-1975 furent ainsi indéniablement marquées par une croissante soutenue et historiquement longue (moyenne de 5 % l'an), amplement facilitée les premières années par *l'European Recovery Program,* plus connu sous le nom du général qui en fut à l'origine : le *plan Marshall.* La forte croissance démographique a également joué un rôle déterminant (par les marchés de consommation, les forces de travail et le vivier d'innovations). Ainsi, la population française a crû de 13 millions de personnes entre 1946 et 1978, passant de 40 à 53 millions, soit en quelque trente années la même augmentation que celle qui avait été observée entre 1800 et 1946 (en un siècle et demi)[773]. Cette période de forte croissance, de plein emploi, de mutations technologiques et sociétales profondes, fut ainsi qualifiée de *Trente Glorieuses*[774].

Cette explosion démographique inégalée, doublée de fortes productions industrielles et agricoles, de la réalisation de nombreuses infrastructures lourdes, notamment de transports, ont profondément et durablement affecté les ressources et milieux naturels du pays et ont façonné une part de notre paysage actuel. Jamais l'empreinte écologique n'a été aussi forte sur une aussi courte période. Il s'en est suivi des atteintes croissantes portées aux milieux, à la biodiversité, avec sa cohorte de pollutions et de nuisances, notamment d'origine industrielle et agricole[775].

Après l'appropriation du monde végétal et du monde animal, l'appropriation des énergies fossiles au cours des XVIII et XIXe siècles a assis en grande part la révolution puis la société industrielles. L'apogée idéologique (dont la société de consommation) qui en

---

[772] Voir le documentaire « *La IVe République, une France oubliée ? »,* diffusé par France 5 et écrit par G. ELGEY, l'auteure de la magistrale « *Histoire de la IVe République »,* 6 tomes, Fayard, 1992 à 2012.

[773] G. DUBY, *« Histoire de la France de 1852 à nos jours »*, Larousse, 1987, p. 339.

[774] Titre de l'ouvrage de J. FOURASTIE paru en 1979 qui a consacré cette expression.

[775] De nombreux auteurs, comme J. ELLUL, R. HAINARD, R. DUMONT, B. CHARBONNEAU ou Ph. LEBRETON, ont largement développé cette analyse. Des ouvrages récents, émanant de chercheurs en sciences humaines et économiques, ont aussi détaillé cette question. On se reportera avec intérêt à l'ouvrage *« Une autre histoire des 'Trente Glorieuses' »*, qui s'en prend à l'idéalisation de cette époque par de nombreux auteurs, dirigé par C. PESSIS, S. TOPCU, C. BONNEUIL, La Découverte, *« Cahiers Libres »,* 2013.

résulta, se situe, selon Philippe Lebreton, dans la seconde moitié du XXe siècle, au sortir de la guerre[776]. La confrontation de la société de consommation et de la jeunesse, née du « baby-boom », est bien relatée dans l'ouvrage de Frédéric Pajak : *« Je ressemblais à mes amis (…) contemporains d'une société qui allait être bientôt totalement et mondialement matérialiste. Les marchandises venaient de partout, allaient partout. Elles s'immisçaient en nous. (…) De nouveaux produits fabriqués exprès pour nous surgissaient à profusion sur le marché, depuis les vêtements à la mode jusqu'à la culture (…) La consommation intensive devint notre mode de vie »*[777].

Si le tourisme a commencé à la fin du XIXe et au début du XXe siècle, il est rapidement devenu un des piliers de la société de consommation. C'est au cours des *« Trente Glorieuses »* que le tourisme de masse a commencé à prendre son essor. Si en 1950, on comptait quelque 30 millions de touristes de par le monde, l'augmentation a été continue : on a dépassé le milliard en 2015 et la projection actuelle donne 1, 8 milliard en 2030[778]. L'accessibilité à de nombreuses destinations, l'accroissement régulier de la population et de ses revenus, la diffusion des connaissances et de la publicité ont concouru grandement à cette évolution spectaculaire, mais lourde de conséquences en termes de consommation des ressources, d'espaces et de dégradation des milieux.

L'explosion de la consommation du pétrole et du gaz naturel, aux dépens du charbon, marqua également cette période avec son corollaire : le taux croissant de la dépendance énergétique de la France qui atteignait les 76 % en 1973. C'est pourquoi le choc pétrolier de 1973 fut aussi fortement ressenti (voir *infra)*. Le déclin du charbon du début des années 1970 est parfaitement illustré par celui de la ligne de chemin de fer Saint-Georges-de-Commiers- la-Mure, où se trouvaient les mines d'anthracite du plateau Matheysin (Isère). Déclarée d'intérêt général en 1880, la ligne ouvre en 1888. Elle convoie 250 000 tonnes de charbon par an en 1901 pour culminer à 791 000 tonnes en 1966. Puis c'est la chute rapide avant la fermeture des mines : le dernier convoi de charbon a lieu en 1988[779].

Les investissements industriels progressent de plus de 7 % l'an. La capacité de production est doublée, à partir du milieu des années 1950, en moins de vingt ans. Cette transformation de la société, qui s'est accompagnée par de grandes réformes de structures, connaît un très fort développement du secteur public (nationalisations) et voit se mettre en place des planifications (plans qui devinrent quinquennaux). On assiste également à la modernisation accélérée de l'outil industriel, au contrôle du crédit et au développement des infrastructures. Le poids économique du secteur public était alors

[776] Ph. LEBRETON, *« Le futur a-t-il un avenir ? »,* éd. Le sang de la Terre, 2012, p. 139 et suiv.
[777] F. PAJAK, *« Manifeste incertain 3 »,* éd. Noir sur Blanc, Lausanne, 2014, p. 22-23.
[778] UNWTO Tourism, Toward 2030 : « *Actual trend and forecast 1950-2030 ».*
[779] P. BOUILLIN et D. WURMSER, *« Le chemin de fer de La Mure »,* éd. Bouillin, 1995.

considérable : à la fin des années 1980, les entreprises publiques occupaient 12 % de la population active et constituaient plus du quart du capital fixe[780].

Cette période est aussi marquée par une croissance significative du secteur tertiaire, qui est ainsi devenu le premier secteur d'emplois : de 34 % de la population active en 1946, il en occupe 53 % en 1977[781]. De grands organismes de recherche, comme le CNRS et le CEA, voient le jour en 1946. La préservation du patrimoine historique et culturel de la Nation n'a pas été oubliée avec la création, en 1946, des agences des bâtiments de France. L'architecte des bâtiments de France (ABF) se substitue alors à l'architecte ordinaire des monuments historiques[782]. La même année est institué le Conseil national de la protection de la nature, au sein de la direction générale de l'architecture, par le décret n° 46-2847 du 27 novembre 1946. Même si ces organismes n'ont pas pu enrayer la dégradation des paysages et des milieux, leur création au sortir d'une guerre effroyable, est proprement remarquable.

Par ailleurs, au cours de ces trente années de croissance forte et d'expansion, les disparités du tissu industriel se sont renforcées, en présence d'un côté des pôles d'activités et d'emplois concentrés souvent autour de mégapoles et, de l'autre, une déshérence industrielle dans d'autres territoires. Ce furent également des disparités de développement selon les secteurs d'activités : expansions dans des domaines comme l'énergie, la chimie ou l'agro-alimentaire, régressions, voire disparition, dans d'autres comme le textile et l'habillement, les secteurs de la tannerie, de la mégisserie, etc.[783]

C'est également la période de la reconstruction, notamment de l'habitat dont les besoins sont considérables, à la suite des destructions de la guerre, de l'exode rural qui s'accélère, mais aussi de l'accueil massif de populations étrangères ou rapatriées[784]. Le Code de l'urbanisme et de l'habitation est institué en 1954[785]. Les ZUP[786] sont créées à leur tour par le décret n° 58-1464 du 31 décembre 1958, dans le but de faciliter la construction des

---

[780] G. DUBY, *« Histoire de la France de 1852 à nos jours »*, Larousse, 1987, p. 348.

[781] *Ibid.*, p. 391.

[782] Corps distinct à l'origine, ce ne fut qu'en 1993 que le corps des ABF fut réuni avec le corps des urbanistes de l'État (UE), pour donner naissance au corps des architectes et urbanistes de l'État (AUE).

[783] Cette situation, réelle, fut cependant largement exagérée et exploitée dans les thèses soutenues par Jean-François Gravier, et notamment par la métaphore du « désert français » in : JF. GRAVIER, « *Paris et le désert français »,* Flammarion, 1947. L'ouvrage, qui a été écrit durant la Seconde guerre mondiale, alors que son auteur (ancien militant de l'Action Française), était employé par la *Fondation Alexis Carrel* œuvrant à l'« amélioration de la race française », eut un très grand succès et l'expression, inadéquate, est restée de nos jours sans guère de critiques (source : Wikipédia).

[784] Entre 1962 et 1968, il a été comptabilisé six millions de citadins supplémentaires, soit un million par an. In : G. BURGEL, J. JULLIEN et R. GAY : *« Grands ensembles : une histoire d'avenir »,* Revue du comité d'Histoire *Pour mémoire,* MEDDE et MLETR, n° 14, 2014, p. 12. On se reportera à cette publication très détaillée pour la genèse, les conditions et les incidences propres à la construction des grands ensembles urbains.

[785] Avant de faire l'objet de deux codes distincts en 1973 : Code de l'urbanisme et Code de la construction et de l'habitation.

[786] Zones à urbaniser en priorité.

grands ensembles et de répondre à la profonde crise du logement qui sévissait.

En dix ans, 195 ZUP sont ainsi aménagées, avec un minimum de 500 logements par ZUP, ce qui correspond à plus de 900 000 logements.[787] La création de vastes ensembles à cette période a marqué durablement cette période de croissance effrénée et débridée, de sorte que certains auteurs ont pu la qualifier « d'années ZUP »[788]. Comme l'a bien mis en évidence le grand concours photographique *« C'était Paris en 1970 »*, la capitale présentait alors de nombreux immeubles et bâtisses vétustes, délabrés, voire insalubres (mais aussi des jardins miraculés). Leur rénovation progressive, au début des années 1970, allait conduire au départ de nombreux habitants appartenant aux couches populaires[789].

Antoine Pinay, alors ministre des Finances, doit faire face en 1958 à la dégradation des finances publiques et à la forte inflation, tandis que la France peine à honorer sa signature du Traité de Rome. Selon Georges Duby, la libéralisation de l'économie française commença réellement en 1963 avec le plan de stabilisation conçu par le ministre des Finances Valéry Giscard d'Estaing. Le *Ve Plan (1966-1970)* qui en résulta fut le premier plan d'essence libérale, fondée notamment sur les perspectives de libération des échanges au sein de la CEE. Puis, l'impératif industriel devient la priorité absolue du *VIe Plan (1971-1975)*[790]. Le développement agricole reste à cette période encore en-deçà des objectifs, notamment pour la production animale. Le secteur va connaître dès lors un fort engagement des pouvoirs publics, notamment grâce à la politique agricole commune dont la France est le premier bénéficiaire. Le déclassement massif des élevages classés commence dès cette époque.

Les années 1960-64 marquent l'apogée des « Trente glorieuses » : la DATAR est créée en 1963, les grands programmes d'équipement se multiplient, les grands aménagements urbains s'intensifient (lancement des villes nouvelles en 1965 par exemple). La consommation de masse prend tout son essor, avec l'ouverture du premier hypermarché (« Carrefour ») en 1963 en banlieue parisienne[791].

Sur le plan culturel et patrimonial, il convient de rappeler la création des maisons de la

---

[787] JM. STEBE, « *La réhabilitation de l'habitat social en France »*, éd. PUF, 1995, p. 29.

[788] G. MONNIER et R. KLEIN, « *Les années ZUP, architectures de la croissance (1960-1973)* », éd. Picard, 2002.

[789] Concours photographique organisé début 1970 par la FNAC (Fédération nationale d'achats des cadres). Près de 15 000 photographes amateurs ont concouru et ont pris des dizaines de milliers de clichés de Paris, selon une répartition tirée au sort. Toutes les photographies remises par les intéressés avaient été exposées aux Halles de Baltard et se trouvent actuellement à la Bibliothèque historique de la Ville de Paris. La FNAC méritait alors bien son slogan de l'époque : « FNAC, agitateur depuis 1954 ! ». Comme l'énonce Juliette GRECO dans la chanson « *C'était Paris en 1970 »,* écrite en l'honneur de ce concours : *« Paris en 1970 offre un peu de l'an 2000, des restes de l'an 1000 ».* Pour tous les détails, voir : C.E. CLARK, « *C'était Paris en 1970, Histoire visuelle, photographies amateur et urbanisme », Etudes photographiques,* n° 31, printemps 2014.

[790] G. DUBY, *« Histoire de la France de 1852 à nos jours »*, Larousse, 1987, p. 350-352.

[791] *« Le Grand Larousse de l'Histoire de France », op. cit.,* p. 594.

culture (la première est inaugurée au Havre, en 1961), sous l'égide d'André Malraux, ministre d'Etat chargé des Affaires culturelles[792]. C'est également à cette époque qu'est promulguée loi n° 62-903 du 4 août 1962, dite loi « Malraux », complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière. Pour faire face à la transformation profonde des centres urbains par l'urbanisme débridé des années 1960, la loi ouvre la possibilité d'instituer des secteurs sauvegardés *« lorsque ceux-ci présentent un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles* »[793]. Le ministre Malraux fut aussi à l'origine, en 1964, de l'Inventaire général des monuments et richesses artistiques de France, dans le but de « *recenser et décrire l'ensemble des constructions présentant un intérêt culturel ou artistique, ainsi que l'ensemble des œuvres et objets d'art créés ou conservés en France depuis les origines »*[794].

Le droit de l'environnement connaît un développement soutenu, avec la loi n° 57-740 du 1er juillet 1957, complétant la loi du 2 mai 1930, qui introduit la notion et le classement de réserves naturelles en vue de la « conservation et de l'évolution des espèces », la loi du 22 juillet 1960 sur les parcs nationaux[795], la loi du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs, ainsi que loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux. De même, la loi fondamentale n° 67-1253 du 30 décembre 1967, dite « d'orientation foncière » (LOF), institue les principaux documents d'urbanisme et outils d'aménagement local : plan d'occupation des sols (POS), Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), et Zone d'aménagement concerté (ZAC)[796].

De son côté, l'administration devient progressivement dotée de structures et de services: en complément du Conseil national de la protection de la nature, institué en 1946, qui fut la première instance consultative de compétence nationale dans ce domaine, il est créé en 1962 une division de la protection de la nature au sein de la Direction générale des eaux et forêts du ministère de l'Agriculture. De même, après une pause réglementaire pour le sujet qui nous occupe, le rythme des modifications de la nomenclature reprend en

---

[792] André Malraux gardera ce portefeuille durant dix années, jusqu'en juin 1969.

[793] Sarlat (Dordogne) fut la première commune à bénéficier d'un secteur sauvegardé. Ce dernier a ensuite été remplacé par la Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain qui a été instituée par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 sur la décentralisation (loi « Defferre »), et dont le champ fut étendu aux paysages par la loi « paysages » du 8 janvier 1993 : les ZPPAUP. Ces dernières ont été remplacées à leur tour, le 12 juillet 2010, par les Aires de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine (AVAP), sans que la référence à la protection paysagère n'ait été reprise. Les ZPPAUP mises en place avant cette date ont toutefois continué à produire leurs effets, jusqu'au 14 juillet 2015 (art L. 642 du Code du patrimoine).

[794] Inventaire dont le champ s'est peu à peu élargi, notamment au patrimoine industriel en 1981. En 2004, il devient l'Inventaire général du patrimoine culturel, date à laquelle l'inventaire a été progressivement transféré aux régions, l'État conservant un rôle de coordination et de contrôle.

[795] La première réserve naturelle est créée en 1961 (lac Luitel en Isère) et le premier parc national en 1963 (parc national de la Vanoise).

[796] Avant qu'ils ne furent profondément modifiés par la loi SRU du 13 décembre 2000.

1966 et 1967 pour ne s'interrompre que durant les deux années de bouleversements qu'allait connaître aussitôt le pays.

En effet, après les événements de mai 1968, l'échec du référendum et le départ du général De Gaulle en avril 1969, la politique se poursuit globalement dans la continuité avec Georges Pompidou avec, cependant, une accélération des programmes d'infrastructures et des grands projets technologiques. Les villes, à commencer par la capitale, changent de visage avec aussi bien d'importants travaux de rénovation, de réhabilitation, que de de création de périphériques urbains ou de « pénétrantes », selon l'expression de Georges Pompidou. Le plan autoroutier pour Paris est ainsi un projet né au milieu des années 1960, visant à doter la capitale d'un fin maillage autoroutier ou de voies rapides. Par ailleurs, l'important programme électronucléaire est mis en chantier par le Gouvernement Mesmer en 1973. Au cours de cette période la France s'est engagée dans un programme de 41 centrales électronucléaires, soit les trois quarts du parc actuel. Le programme sera poursuivi et amplifié par le prochain président de la République[797] : de quelque 3 % dans la production nationale d'électricité, l'énergie nucléaire a ainsi atteint le cap des deux tiers dans les années 1980.

Sur le plan de la protection de la nature, l'administration s'étoffe et s'autonomise progressivement. Le décret n° 70-315 du 10 avril 1970 crée ainsi, au sein du ministère de l'Agriculture, une Direction générale de la protection de la nature. Puis est institué le Haut comité de l'environnement le 30 juillet 1970, avant que ces structures ne soient transférées au ministère de la protection de la nature et de l'environnement, à l'occasion de son création en février 1971.

Cette période ne peut pas être dissociée de tout un contexte fondateur qui, en France, a été fortement marquée par la catastrophe du *Torrey Canyon* en mars 1967[798], qui suscita alors une immense émotion collective, tint le devant de la scène des semaines durant et souleva un vif intérêt pour les questions de protection de l'environnement, y compris sur le plan juridique[799]. La Fédération française des sociétés de protection de la nature

---

[797] Alors que de nombreux projets autoroutiers urbains ont été abandonnés, de même que de grands travaux architecturaux (notamment des tours au cœur de Paris), le président Giscard d'Estaing a par contre conforté la politique industrielle de la France en faveur des technologies de pointe (voir *infra)*.

[798] Voir notamment pour ce sinistre et ses conséquences : C. GARNIER, *« L'Environnement démystifié »,* Mercure de France, 1973, p. 29-35 ; C. BUCHET, *« Les voyous de la mer »,* Ramsay, 2003 ; B. ESTIVAL, *« Idées claires sur les marées noires »,* éd. Du Gerfaut, 2004 et M. GIRIN et E. MAMACA, *« Mieux combattre les marées noires »,* éd. QUAE, 2011. Plus largement : voir *infra.*

[799] La convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures a ainsi pris naissance pour combler le vide juridique qu'avait révélé la catastrophe du *Torrey Canyon.* Elle se décline en trois conventions, la première sur *« l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures ».* Par dérogation au principe de la loi du pavillon, cet accord autorise tout État affecté par une pollution provenant d'un navire, à intervenir à l'encontre du navire, quelle que soit sa nationalité. La deuxième est relative à *« la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures »*, qui établit un régime de responsabilité objective, mais limitée, du propriétaire du navire, avec notamment l'obligation de souscrire un régime d'assurance obligatoire. Enfin, deux années plus tard, la convention de 1971 *« portant création*

(FFSPN) fut ainsi créée le 5 octobre 1968 ; elle joua un rôle moteur pour la création d'autres associations de protection de la nature au niveau régional ou local, lesquelles s'investirent dans la sensibilisation et la mobilisation du public. De même, les Amis de la Terre, association fondée par Alain Hervé en 1970, représentera un des principaux acteurs de l'écologie politique en France. Greenpeace est fondée à son tour en 1971[800].

D'autres événements médiatiques ont ensuite fortement concouru à l'essor des préoccupations environnementales au sein d'une large couche de la population (décideurs compris). L'affaire du parc national de la Vanoise (1969-1971) a ainsi conduit à une mobilisation populaire sans précédent en faveur de la protection de sites remarquables ou protégés, comme celui de la Vanoise. Ce furent pas moins de 170 000 lettres et de pétitions qui affluèrent lors des (seulement) quinze jours d'enquête publique en septembre 1970.[801]

Sur le plan politique, il importe de rappeler le discours de Chicago du président Georges Pompidou, au cours duquel il déclara le 28 février 1970 qu'il fallait *« créer et répandre une sorte de morale de l'environnement ».* Ce discours, et plus particulièrement la référence - inédite de la part d'un chef d'Etat- à une morale de l'environnement, a alors été largement repris et commenté. Il est toutefois moins connu qu'à peine deux ans plus tard, le président Pompidou déclarait au Salon de l'Agriculture : *« On n'arrêtera pas le progrès, parce que les hommes le veulent, parce qu'ils en ont besoin. Le problème est de faire en sorte que le bon environnement soit compatible avec le progrès »*[802] (souligné par nous). Dans son esprit (mais cela a-t-il bien changé ?), c'était donc bien à l'environnement de s'adapter aux nouvelles conditions de la société et non pas l'inverse. La morale de l'environnement ne peut dès lors que s'inscrire dans ce schéma. La loi du 19 juillet 1976 ne dérogera d'ailleurs pas à ce postulat[803].

---

d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures », est destinée à couvrir (en partie) les dommages qui excèderaient le plafond fixé par la convention de 1969, ou qui seraient exclus du système d'indemnisation, et dont la charge repose en partie sur le propriétaire de la cargaison.

[800] Pour toutes ces mutations, voir notamment : R. CANS, *« Petite histoire du mouvement écolo en France »,* Delachaux et Niestlé, 2006 ; D. BOURG et A. FRAGNIERE, *« La pensée écologique. Une anthologie »,* PUF, 2014 ; M. LAMY, *« Ils ont créé l'écologie politique. Histoire, bilans et perspectives »,* Le Sang de la Terre, 2014.

[801] La comparaison est fort instructive avec les 17 000 pétitions (électroniques), soit dix fois moins, qu'a obtenues Yves Paccalet, pour la défense du cœur du parc (selon les termes de la pétition), dans le cadre des 43 jours d'enquête publique du 10 décembre 2012 au 20 janvier 2013 portant sur la Charte du parc.

[802] Institut National de l'audio-visuel (INA), *« La France défigurée »,* 7 avril 1974 en référence à une émission d'avril 1972. Cité par C. DELPORTE, « *N'abîmons pas la France. L'environnement à la télévision dans les années 1970 »* in : S. FRIOUX et V. LEMIRE (dir.), *« L'invention politique de l'environnement »,* Vingtième siècle, Revue d'histoire, n° spéc. 113, janv.-mars 2012, p. 41.

[803] Quarante années plus tard le ministre Martin chargé de l'écologie n'a-t-il pas conclu, dans les mêmes termes, son allocution, lors des états généraux de l'agriculture, le 21 février 2014 : *« De la même manière que l'écologie ne doit s'opposer, ni au progrès, ni à la science ou à l'industrie »,* il faut « *faire en sorte que*

Comme l'analyse Christian Delporte, de nombreuses émissions de télévision sur les sujets environnementaux (ou apparentés) qui s'étaient développées dans les années 1970, à commencer par la très médiatique émission « *La France défigurée »,* diffusée de 1971 à 1978, participèrent à l'émergence de la prise de conscience collective (bien que parcellaire et sélective) pour ces questions. La campagne du candidat René Dumont, aux présidentielles de 1974, a également joué un rôle indéniable.

Les grandes conférences internationales, comme la conférence fondatrice sur l'environnement humain, organisée par les Nations Unies en 1972 à Stockholm, ont aussi marqué l'opinion et leur temps. Bien moins médiatique, mais tout aussi fondateur pour notre droit européen, le premier Programme d'action des Communautés européennes relatif à l'environnement est publié en décembre 1973.

Le patronat prit la mesure du changement de contexte : le Conseil national du patronat français (CNPF) créa ainsi, dès 1971, sa Commission environnement. Depuis lors, le patronat a été tenu très étroitement associé à l'élaboration, comme à l'application, des textes le concernant au travers de maintes structures ou procédures. Notamment à l'occasion des contrats de branche, dont le premier vit le jour en 1972 avec la Fédération des papiers, cartons et cellulose, ou bien au sein des structures de concertation comme les Secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI), qui fut établi en premier lieu, toujours en 1972, sur le bassin de Fos-Etang-de-Berre.

A l'issue de toute cette période, qui s'est caractérisée notamment par une croissance économique sans précédent, l'avènement de la société de consommation, un bond des sciences et des technologies et une diffusion massive de l'éducation, la France est devenue une nation moderne et compétitive. Mais le modèle économique a vécu avec une crise économique et sociale qui n'en est qu'à son début, alors que la France commence à s'endetter. La loi n° 73-7 du 3 janvier 1973 sur la Banque de France encadre fortement les montants que l'Etat peut emprunter à la Banque de France, souvent à un taux très bas. L'Etat doit davantage emprunter sur les marchés financiers. Dès 1974, le déficit commercial s'accroît fortement et l'endettement se creuse. Sur le plan social, les grèves et manifestations ouvrières s'intensifient en 1973-74 ; l'agitation reprend dans les universités et les lycées.

Valéry Giscard d'Estaing, devenu président de la République en 1974, dresse le tableau deux années plus tard : *« Avant la guerre, et encore au début des années 50, la France offrait l'image d'une société à la fois évoluée et traditionnelle. (…). En vingt-cinq ans, une sorte d'ouragan s'est abattu sur ce monde tranquille. Une révolution plus puissante que*

---

l'écologie ne s'oppose pas, ou ne s'oppose plus, à l'agriculture, pour la bonne et simple raison que nous avons en réalité partie liée » ?

toutes les révolutions politiques s'est accomplie au sein de la société française, atteignant toutes ses structures, la famille, l'école, l'université, l'église, les mœurs »[804].

Ainsi, la France, qui est alors devenue « *la troisième puissance exportatrice du monde, à égalité avec le Japon, devançant de 56 % le produit national britannique »,* se serait dotée en vingt-cinq ans « *d'un outil de production efficace »*[805]. Il est vrai que durant les années 1945-1973, la France a tout mis en œuvre pour rattraper son retard industriel et est même devenue l'un des pays qui maîtrise le mieux l'industrie de pointe (nucléaire, aéronautique, ferroviaire, téléphonie, etc.).

Paradoxalement, le poids des acteurs industriels a incomparablement moins pesé sur l'évolution de la nomenclature que lors de la période précédente. De nombreuses activités nouvelles ont fait leur entrée dans la nomenclature et globalement les rétrogradations ne furent pas nombreuses. Par contre, de nombreux seuils, portant principalement sur la quantité de produits dangereux stockés, furent relevés ; ceci s'explique par l'essor considérable de l'industrie, notamment chimique, qui s'est traduite par un fort accroissement des capacités de production et de stockage des substances fabriquées. Cela s'explique aussi par la relative méconnaissance des impacts environnementaux associés à ces activités. L'intervention des industriels a, par contre, dû peser pour que l'obligation d'enquête soit la moins contraignante et la plus limitée possible. Il en est résulté la réduction, forte et constante, des rayons d'affichage.

C'est encore plus vrai pour le lobby agricole, qui avait perdu de son influence au cours des *« Trente Glorieuses »*, mais qui va redoubler en efficacité pour défendre ses intérêts catégoriels avec le fort essor de la FNSEA à partir des années 1970. Compte tenu de l'impact considérable de l'agriculture sur l'environnement (tant en termes de ressources, de pollution, de destruction de milieux que d'effets de serre), et de l'efficacité démonstrative d'une profession organisée pour obtenir un grand nombre de dérogations, de passe-droits ou d'aménagements favorables de la législation environnementale (pour ne considérer que celle-ci), il a été retenu le parti d'éclairer l'évolution de la nomenclature à l'aide de l'exemple agricole.

Le cas de l'agriculture

En 1914, la France est encore fortement rurale, les paysans représentant encore 44 % de la population active. Elle le demeurera durant plusieurs décennies. La loi Loucheur, qui fonde en 1928 les premières Habitations à loyer modéré (HLM)[806], notamment pour l'installation aux faubourgs des villes des ruraux, des personnes défavorisées (encore et toujours…) mais aussi des immigrés venus nombreux, contribue à inverser cette

[804] Valéry GISCARD d'ESTAING, *« Démocratie française »,* Fayard, 1976, p. 26.

[805] *Ibid.*, p. 29-30. Moins de quarante années plus tard, en 2014, la France serait devenue la sixième puissance économique, après la Grande Bretagne, selon les estimations de l'Union européenne fondées sur les produits intérieurs bruts (PIB). La désindustrialisation se mesure d'ailleurs bien par la forte décroissance des arrêtés initiaux d'exploitation des ICPE au fil du temps (voir *infra).*

[806] Lesquels avaient été précédés, plusieurs décennies auparavant, par les HBM (habitations à bon marché).

tendance. Le nombre de citadins ne dépasse celui des ruraux qu'en 1931. Pour autant, le monde paysan, encore peu structuré, s'il pèse d'un grand poids électoral, ne sait pas encore suffisamment faire valoir ses intérêts notamment au regard de la matière qui nous occupe. C'est pourquoi, pour l'heure les décrets successifs encadrent fortement les établissements renfermant les animaux vivants, notamment les exploitations d'élevage.

En 1946, la France comptait quelque 6 millions d'agriculteurs ; moins de 30 ans plus tard, en 1970 ils ne sont plus que 1,6 million d'exploitants en activité (soit 3,1 % de la population). La période des « Trente Glorieuses » a, en effet, correspondu à un profond bouleversement au sein des secteurs économiques. La même année, le secteur primaire occupait 36 % des actifs, en 1975, il ne représentait plus que 10 % des actifs, contre 39 % pour le secondaire et 51 % pour le secteur tertiaire (source : Wikipédia).

De nos jours, les 600 000 agriculteurs actuels représentent moins de 1 % de la population, mais jamais leur influence politique, sociale et médiatique n'a été aussi forte[807]. De plus, par la nature même de son activité, l'agriculture occupe et exploite un espace naturel, rural et péri-urbain autrement plus important que n'importe quelle autre activité industrielle. La chute du nombre d'exploitations s'accompagne souvent d'un accroissement des superficies exploitées par les exploitations restantes et par une intensification concomitante.

C'est sans doute la création de la FNSEA, en 1946, et son enracinement politique progressif qui va faire basculer cet état de fait et permettre à la profession agricole de défendre efficacement ses intérêts, alors même que son poids démographique ne cesse de baisser. L'évolution de la nomenclature relative à l'élevage par exemple en est une parfaite illustration (voir *infra).* Si la FNSEA n'a pas été créée par Vichy, contrairement à la Corporation paysanne, elle en a hérité des structures, ce qui lui a permis de maintenir un quasi-monopole syndical, au moins en matière de représentation. Ceci est d'autant plus marqué que le syndicalisme chrétien (regroupé principalement au sein de la JAC[808]), très actif à l'après-guerre, a été progressivement délaissé par les agriculteurs. La FNSEA se double en effet d'une forte vocation : celle de l'unité paysanne[809].

En 1962, la loi d'orientation agricole, qui reprend de nombreuses propositions de la FNSEA, prépare l'industrialisation de l'agriculture, l'organisation et le développement des productions et des marchés. La Politique agricole commune, mise en place à partir de la même année (accords de Bruxelles du 14 janvier), illustre bien le contexte et l'esprit qui

---

[807] Ph. LEBRETON, *« Le futur a-t-il un avenir ?* », éd. Le sang de la Terre, 2012, p. 146. Voir aussi, G. LUNEAU, *« La forteresse agricole. Une histoire de la FNSEA »*, éd. Fayard, 2004. Pour des développements : voir *infra.*

[808] JAC : Jeunesse agricole catholique. Créée en 1929, elle donne naissance à de nombreux responsables agricoles au début des années 1960. En 1965, la JAC se fond dans le MRJC (mouvement rural de jeunesse chrétienne) puis perd beaucoup de son influence.

[809] Alors que la liberté syndicale est rétablie en France par la loi du 12 mars 1946, le congrès constitutif de la FNSEA a lieu, aussitôt, dans la nuit du 13 au 14 mars. Son premier président fait alors voter le serment de l'unité paysanne.

prévalaient alors : *« Produire plus et se moderniser »,* comme le rappellent C. Férault et D. Le Chatelier [810].

Le premier salon de l'Agriculture est organisé en 1963 à Paris. Il deviendra au fil des ans l'une des manifestations annuelles les plus médiatisées où se rue toute la gent politique qui compte dans le pays, à commencer par les présidents de la République.

Le début des années 1970 connaît la montée en puissance tant de la FNSEA que des politiques agricoles C'est à cette période que prend place la première conférence annuelle agricole avec le Gouvernement. C'est exactement au cours de la même période qu'ont lieu les premiers déclassements de la nomenclature au profit des élevages, qui se sont amplifiés avec le temps, concomitamment avec une régression constante des dispositions légales d'ordre environnemental qui les concernent.

Ainsi, après des décennies de modes d'exploitations traditionnelles, préservées par des politiques très protectionnistes, les années 1960 et 1970 sont marquées par la modernisation, puis la chimisation accélérée de l'agriculture[811]. Puis, les années 1980 et 1990 connaissent l'industrialisation et l'intensification. La fin du XXe inaugura l'ère de l'artificialisation (hors sol, hors champ, mode artificiel d'alimentation animale, etc.).

Selon Valéry Giscard d'Estaing, en 1976 : *« Le paysan est réellement devenu un exploitant agricole, agent qualifié de l'économie. (…).La puissance motrice installée chez l'exploitant agricole d'aujourd'hui est supérieure à celle de l'industriel d'autrefois »*[812].

Concomitamment à l'intensification des cultures, celle de l'élevage s'est traduite par un nombre toujours plus grand d'animaux dans les exploitations, auquel allait répondre une nomenclature de moins en moins contraignante. L'évolution observée pour les vaches laitières illustre parfaitement cette évolution technologique : *« Alors que la traite manuelle pouvait être effectuée communément sur une dizaine de bêtes par une personne, le passage au « pot-trayeur » permit de doubler l'effectif. Une salle de traite avec places en « épi » autorise un large doublement ou triplement de cette première avancée notable, tandis que les installations les plus automatisées laissent entrevoir des possibilités concernant 200 animaux, soit un facteur 20 de hausse, au total, ce qui est très important en production animale »*[813].

Les décrets d'avril 1958 et de septembre 1966 marquent le summum des exigences en termes de classement d'élevages. Puis, rapidement, dès la loi de 1976, plusieurs activités

---

[810] Selon C. FERAULT et D. Le CHATELIER, les engrais et les pesticides *« ont véritablement connu une explosion de leur emploi après la Seconde Guerre mondiale, avec un multiple de l'ordre de 30 à 50 selon les zones, les espèces et les pratiques, évolution facilitée par la multiplication des sources, la chimie de synthèse et la réduction des coûts de transport ».* In *« Une histoire des agriculteurs »*, éd. France Agricole, 2009, p. 132-133.

[811] C. FERAULT et D. Le CHATELIER, *préc.*, p. 122-123.

[812] Valéry GISCARD d'ESTAING, *« Démocratie française »,* Fayard, 1976, p. 27-28.

[813] C. FERAULT et D. Le CHATELIER, *op. cit.*, p. 119-120. Les fermes aux 1 000 vaches et plus, feront ensuite leur apparition en France dans les années 2010 (voir *infra).*

vont être déclassées (telles les chèvreries, les bergeries et les écuries) ; quant aux autres (exploitations de porcs, de vaches et de volailles), elles bénéficieront d'un relèvement régulier des seuils et d'une déréglementation constante afin de satisfaire les exigences des exploitants et de leurs représentants. Quitte à affronter la commission de Bruxelles, et même la Cour de justice des Communautés européennes.

Les deux tableaux II et III, en annexe, détaillent l'évolution des seuils de classement des exploitations d'élevage (vaches, volailles et autres d'un côté ; porcheries de l'autre) sur la période allant du décret de 1810 jusqu'à celui de septembre 1966.

Après une rétrogradation à la 3ème classe des vacheries et exploitations de volailles, on relève un durcissement croissant des seuils de classement à compter du décret du 24 décembre 1919 pour ces activités : inscription en 2ème classe dans les villes de plus de 5000 habitants. Puis, lors de la refonte du 20 mai 1953 c'est l'entrée de nouvelles activités tant d'élevage, que de transit ou de vente d'animaux (comme les chèvreries et les bergeries). A cette époque, la préservation de l'hygiène et de la salubrité publiques, ainsi que des commodités de voisinage, prévalaient sur les intérêts des exploitants agricoles.

Il en est de même, et pour les mêmes raisons, pour les porcheries à compter du décret de décembre 1919 : retour à la 1ère classe, dès le treizième porc, dans les villes de plus de 5 000 habitants. Le décret de septembre 1966, en supprimant l'exemption des porcheries accessoires d'une exploitation agricole et en maintenant un seuil très bas (classement dès le troisième ou le dixième porc, selon la distance d'éloignement), a même assujetti la quasi-totalité des exploitations de porcs à la législation sur les établissements classés.

Depuis le décret de 1953, la diversité des élevages ou des établissements renfermant des animaux n'a cessé de s'étendre pour atteindre un niveau maximal avec le décret du 15 septembre 1966. Ce dernier rétrograde maintes étables à la 3ème classe, en supprimant le classement en agglomération au profit de la distance d'éloignement par rapport aux tiers. Par ailleurs, il élargit la nomenclature à d'autres types d'élevage (lapins, écuries) et renforce considérablement le classement pour les porcheries.

Le décret du 15 septembre 1966 marque l'apogée des exigences en ce domaine, qui ne vont que régresser ensuite, tout particulièrement sous l'empire de la loi de 1976, au fur et à mesure que le monde agricole va s'organiser, se médiatiser et peser dans les choix et décisions politiques du pays (voir *infra).* Le décret de 1966 consacre aussi le principe d'éloignement des sources de nuisances, en établissant les seuils de classement en fonction des distances d'éloignement.

&3. Les acteurs sociaux, politiques et économiques

Déjà sous l'Ancien Régime, les acteurs sociaux et les populations directement affectées par les pollutions industrielles s'étaient mobilisés pour lutter contre les industries responsables des maux dont ils souffraient.

Les scientifiques ont pris progressivement le relais des hygiénistes, pour alerter des conséquences des pollutions et des dégradations du milieu de vie, relayés ou précédés parfois par un mouvement associatif naissant, mais déjà actif (A). Ces conflits ont joué un certain rôle régulateur entre des intérêts divergents, parfois opposés, à savoir entre les intérêts défendus par les acteurs économiques et les droits des tiers. L' « équilibre » qui en résulta a toujours été instable, rarement satisfaisant, restant soumis au jeu des acteurs et aux aspirations de la société. Il a eu pour arbitre l'Etat, qui avait supplanté, dès le décret de 1810, les autorités locales et a conforté, au cours du temps, son autorité et ses prérogatives.

L'affermissement des revendications sociales en faveur du cadre de vie, des commodités de voisinage, mais aussi de la protection des sites, s'est significativement renforcé à la fin du XIXe siècle et dans la première partie du XXe siècle. Ce qui est nouveau, c'est l'engagement des personnalités politiques, notamment parlementaires, en faveur de cette cause (B). Le monde économique, et tout particulièrement le monde industriel, a su réagir en conséquence. De façon plus rapide et plus efficace qu'il ne le fit au début du XXe siècle. En effet, les satisfactions apportées à leurs revendications par la loi de 1917, par l'introduction notamment du régime de la déclaration, se sont estompées par le durcissement progressif de la loi sans que les industriels n'en aient alors pris pleinement conscience. Ils se sont ressaisis à compter des années 1960 (C).

A. Les acteurs sociaux : l'importance des scientifiques et l'émergence des acteurs associatifs

1) Les transferts de connaissances scientifiques

Le XIXe siècle se distingua par l'accroissement spectaculaire des échanges et des transferts de connaissances, notamment scientifiques et techniques, entre les pays européens et, à partir de la fin du siècle, avec les Etats-Unis. Déjà, le *« Traité d'assainissement industriel »* de Charles Freycinet, paru en 1870, qui eut une portée considérable, tant pour les pouvoirs publics que dans le monde industriel, fut le fruit de ses différents voyages en Europe, et notamment en Angleterre. Il prit également la Prusse comme exemple pour le traitement des fumées.

Dans les villes françaises à la fin du XIXe et au début du XXe siècle, la question de la salubrité *« est loin d'être exempte de toute référence à ce qui se passe alors dans le reste du continent, et principalement dans les pays de l'Europe du Nord-Ouest, de l'Angleterre à*

l'Allemagne, en passant par la Belgique et les Pays-Bas »[814]*.* Les voyages d'études de membres de commissions *ad hoc* se multiplient à travers ces différents pays. L'Angleterre, par exemple, avait mis en place les premiers réseaux de mesure de l'air, des techniques de traitement des ordures ménagères, notamment par incinération, ainsi que des traitements de l'eau par voie chimique. Comme le rappellent également Mathis et Mouhot, force est de constater que les pionniers de l'écologie ou de la défense du milieu de vie sont d'abord issus des pays anglo-saxons ou d'Allemagne, pas de France[815]. Ainsi, Arthur George Stanley crée, dès 1913, la British Ecological Society.

Les progrès des communications, la large diffusion des ouvrages et des publications, le développement des congrès favorisent d'autant les échanges entre villes, entre celles-ci et l'administration centrale, mais aussi entre scientifiques et techniciens au niveau international. Selon Stéphane Frioux, l'attention à ces échanges est même vitale, effectivement, *« pour comprendre l'évolution de la situation en France avant la cristallisation législative qui s'opère au début de la Ve République »*[816] *(*loi du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs ; loi Pisani du 6 août 1963 sur la forêt[817], décret du 1er avril 1964 relatif aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes, loi sur l'eau du 16 décembre 1964).

Il en résulte la prise en compte dans la nomenclature de certains procédés nouveaux ou de modes de traitement, comme celui de traitement de déchets. Il en résulte également une nette évolution des motifs de classement, avec une préoccupation de plus en plus affirmée en matière de rejets atmosphériques, au détriment des odeurs, comme en matière de pollution des eaux.

A compter du décret du 15 avril 1958, les odeurs ne représentent plus qu'environ la moitié des occurrences des rejets atmosphériques dans les motifs de classement, comme l'illustre la courbe suivante. Les données détaillées se retrouvent en annexe dans le tableau IV.

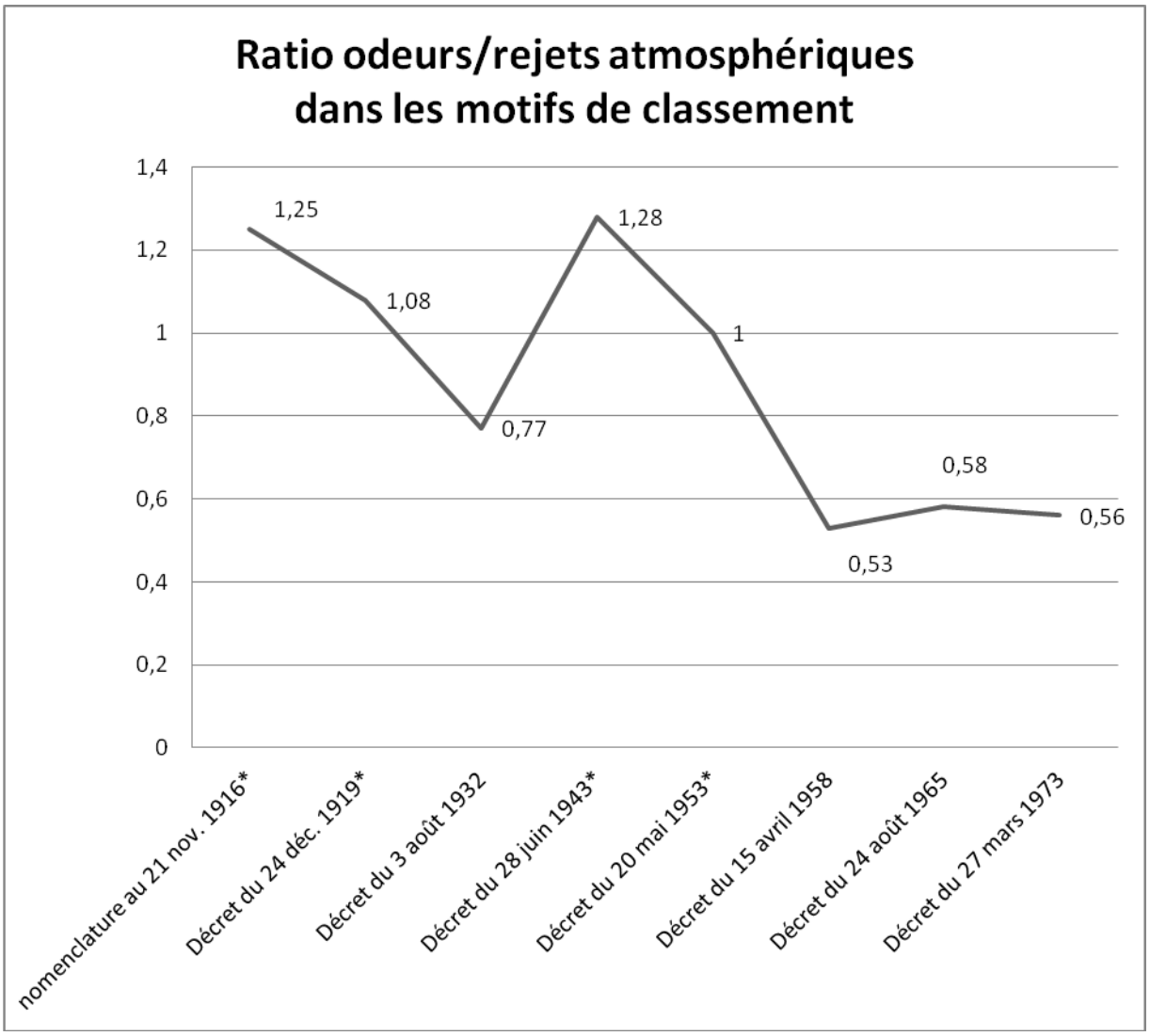
---

[814] S. FRIOUX, *« Les batailles de l'eau et de l'air purs : transferts internationaux et politiques d'amélioration de l'environnement urbain en France des années 1900 aux années 1960 »,* in C-F. MATHIS et JF MOUHOT, *« Une protection de l'environnement à la française (XIXe-XXe siècles),* Champ Vallon, 2013, p. 237.

[815] C-F. MATHIS et JF MOUHOT, *préc.,* p. 11.

[816] S. FRIOUX, *op. cit.,* p. 238.

[817] La loi Pisani, fort du constat que le propriétaire privé usait et abusait de ses biens, par une gestion forestière inappropriée et par l'absence de toute structure professionnelle de nature à former les propriétaires et à jouer le rôle de relais auprès des autorités, a notamment créé les Centres régionaux de la propriété forestière (CRPF). Elle et a également imposé la mise en œuvre des plans de gestion et l'obligation de reconstituer les peuplements forestiers.



* Nomenclature complète

L'évolution des thématiques environnementales qui ont été débattues, entre 1945 et 1972, lors des grandes conférences internationales consacrées à ces questions, montre également que les problèmes de pollution n'étaient que peu traités. Ils ne le furent même aucunement lors des deux conférences de 1949 sur la Protection de la Nature et sur l'Utilisation et la Conservation des Ressources. Par contre, dès 1968 les pollutions figurent pour plus de 20 % des sujets exposés à la conférence sur la Biosphère, tandis que la protection de la nature occupe moins de 12 %, malgré l'objet de la conférence. De même, la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement Humain de 1972 traite des pollutions pour plus de 25 %, contre quelque 18 % pour la protection de la nature[818].

[818] Y. MAHRANE, *« Les influences extérieures »,* in *« Les 40 ans du ministère de l'environnement »,* Revue du comité d'Histoire *Pour mémoire,* MEDDE, n° spécial, 2013, p. 91.

A cet égard, le Conseil de l'Europe a joué un rôle moteur dans la prise de conscience de chaque Nation de l'état de dégradation des milieux et des pollutions. La fin des années 1960 fut déterminante. Ainsi, en 1968 furent adoptées une *Déclaration de principes sur la pollution de l'air*, comportant des recommandations volontaires, ainsi que la *Charte européenne de l'eau* déclinée en principes forts qui servirent de base à maintes législations d'Etats-membres. Au cours de l'année européenne de la nature, la conférence internationale de février 1970 se conclut par une nouvelle Déclaration, comportant une trentaine de recommandations, parmi lesquelles la constitution d'un ministère en propre chargé des questions environnementales. Dès la fin de l'année 1970, Le Royaume-Uni créa le premier ministère de l'environnement en Europe, suivi aussitôt par la France en janvier 1971. Dans le cadre de ses nombreuses et difficiles missions[819], le ministère, doté de moyens chiches, sera toutefois un acteur clé pour la réforme de la loi de 1917, que chacun appelait de ses vœux. Comme le rappelaient déjà les parlementaires, lors du vote de la loi du 2 août 1961, relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs et portant modification de la loi du 19 décembre 1917 : « *L'Assemblée avait déjà exprimé le désir de voir refondre totalement le texte de loi de 1917 ».*

2) Des scientifiques aux associatifs

Comme le rapporte Michel Dupuy, à la fin du XIXe siècle, les hygiénistes, qui avaient accédé progressivement à une reconnaissance et jouissaient d'une certaine influence, cèdent peu à peu la place aux scientifiques *« qui profitent du développement scientifique qu'enregistre la France depuis 1880 »*[820]*.* Ce processus s'accentue encore au XXe siècle, notamment avec les connaissances croissantes relevant de l'écologie. A cet égard, la loi de 1917 crée une rupture quand elle se traduit par la prééminence des dangers et de l'altération des milieux ambiants (air, eau) sur les commodités de voisinage. Comme cela se retrouve dans l'évolution de la nomenclature dès le décret de décembre 1919.

Le premier quart du XXe siècle marque ainsi l'amplification de mises en garde de la part de scientifiques tels des écologues, mais aussi des géographes, des économistes, des physiciens. Citons, par exemple, des économistes, tel Ernst Friedlich, qui ont critiqué l'action agressive de l'homme sur la planète ; ce dernier s'en prenait même, en 1904, à l' « *économie prédatrice caractérisée* » de la civilisation contemporaine[821]. Des géographes, comme Jean Brunhes, en 1910, alertent de même sur *« des faits d'économie*

---

[819] Voir R. POUJADE, *« Le ministère de l'impossible »,* Calman-Levy, 1975.

[820] M. DUPUY in A. CORVOL (dir.), *« Les sources de l'histoire de l'environnement »*, L'Harmattan, 1999, p. 65-66.

[821] E. FRIEDLICH, *« Wesen und geographische Vebreitung der 'Raubwirtschaft' »* in *Petermanns Mitteilungen,* 50 (1904), p. 68-69 ; cité par R. DELORT et F. WALTER, *« Histoire de l'environnement européen »,* PUF, 2001, p. 114.

destructrice »[822]. Quant au naturaliste Charles Flahaut, il déclare au IXe Congrès international de géographie à Genève en 1908 : *« L'homme (…) voit trop souvent son intérêt prochain, l'intérêt de l'heure présente, et lui sacrifie les intérêts immanents, en violant les lois de la nature, en troublant l'ordre naturel »*[823].

Des scientifiques ne sont pas en reste, comme Edmond Perrier, qui fixe, parmi les grands objectifs du Muséum d'Histoire naturelle, la protection de la nature : *« Tout cela est aujourd'hui menacé par notre amour* du *lucre et du luxe, menacé par cette sorte de sauvagerie qui sommeille sournoisement en nous »* (1910). Et de façon encore plus contemporaine, bien avant ce qu'on qualifie de nos jours de développement durable : *« Avons-nous le droit d'accaparer la Terre pour nous tous seuls et de détruire à notre profit au grand détriment des générations à venir tout ce qu'elle a introduit de plus beau et de plus puissant ? »* (1913)[824].

La controverse grandissante à l'encontre des procédés fumivores ou de l'emploi de coke pour les installations de production d'électricité qui s'installèrent, au cœur des cités, à la fin du XIXe siècle, alliée aux revendications sociales de plus en plus fortes en faveur d'un air plus sain, ont conduit scientifiques et autorités à prendre davantage en compte la pollution de l'air à compter des années 1920, après bien d'autres pays. Le préfet de police de Paris, par une ordonnance du 22 juin 1898, avait cependant déjà interdit les émanations de fumées *« noires, épaisses et prolongées »*.

Suivirent à la fin des années 1920 des communications scientifiques et des arrêtés municipaux de grandes villes industrielles. Au niveau national, une première proposition de loi, déposée, en 1927, donna naissance à la loi « Morizet » du 20 avril 1932. Puis, à la suite du *smog* meurtrier de Londres en 1952 et du *Clean Air Act* qui s'ensuivit en Angleterre en 1956, des mesures concrètes furent prises en France. Ce furent ainsi la mise en place de zones test « sans fumées » (proscription du fuel lourd pour les chaufferies collectives dans certains quartiers de Paris), la création d'organisations collégiales chargées de veillées sur la pollution de l'air comme l'APPA (association pour la prévention de la pollution atmosphérique), créée en 1958 et reconnue d'utilité publique en 1962[825]. Tout ce processus conduisit à la loi-cadre du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs. L'heure n'était pas encore à la priorité absolue

---

[822] J. BRUNHES, *« La géographie humaine. Essai de classification positive. Principe et exemples »,* Paris, 1810, in R. DELORT et F. WALTER, *op. cit,*, p. 114.

[823] C. FLAHAUT, *« Le devoir des botanistes en matière de géographie humaine »* (le titre de la publication donne déjà toute la dimension et l'esprit de l'intervention), Compte rendu des travaux du IXe Congrès international de géographie, Genève, 1909-1911, p. 287 ; cité par : P. ASCOT, *« Histoire de l'écologie »,* PUF, 1988 ; JP. DELEAGE, *« Histoire de l'écologie »*, la Découverte, 1991, p. 222-223.

[824] Citations reprises par JP. LE DUC, *« Le rôle des chercheurs et des scientifiques »* in *« Les 40 ans du ministère de l'environnement »,* Revue du comité d'Histoire *Pour mémoire,* MEDDE, n° spécial, 2013, pp. 19-20.

[825] Pour toute cette genèse, voir : S. FRIOUX, *« Les batailles de l'eau et de l'air purs : transferts internationaux et politiques d'amélioration de l'environnement urbain en France des années 1900 aux années 1960 »,* in C-F. MATHIS et JF MOUHOT, *« Une protection de l'environnement à la française (XIXe-XXe siècles),* Champ Vallon, 2013, p. 241-245.

portée à l'industrialisation du pays : dans une dizaine d'années, le contexte deviendra à nouveau nettement plus favorable aux industriels (voir *supra).*

Les mouvements sociaux, notamment ouvriers, du XIXe siècle avaient formé l'opinion publique à défendre âprement ses droits ou ses biens. Des conflits entre les riverains d'usines nuisantes, certaines municipalités et des notables éclairés (médecins, hygiénistes ou juristes principalement), et les industriels, se faisaient déjà jour, parfois avec violence, sous l'Ancien Régime. La « Belle Epoque » vit l'exacerbation se raffermir encore à l'encontre des activités industrielles non seulement nuisantes, mais aussi destructrices du paysage ou des milieux naturels, comme ce fut le cas à l'encontre les activités extractives à Port-Miou, près de Cassis, avec la manifestation populaire le 13 mars 1910. Ce fut également le cas de la mobilisation sociale contre la nouvelle phase d'exploitation de la mine de Salsigne (Aude), près de Carcassonne, qui commença en 1909 (voir *supra)*.

De même, c'est en 1908 que les premières mobilisations sociales se formèrent pour défendre la qualité halieutique et agricole des eaux courantes, dans le cadre d'une alliance entre le monde agricole, celui de la pèche en eau douce, des hygiénistes, des scientifiques et des hauts fonctionnaires. Le Fishing-Club de France est même fondée la même année, avec pour devise *« L'eau pure pour tous »*[826]*.* Auparavant, des scientifiques, comme Charles Millet, avaient attiré l'attention des pouvoirs publics sur l'état de dégradation des cours d'eau et sur la disparition des poissons, dont l'industrie était largement responsable : *« Un grand nombre d'établissements industriels déversent dans les rivières ou leurs affluents des substances nuisibles, qui font mourir le poisson ou qui l'éloigne des cantonnements les plus favorables à sa reproduction ou à son développement »*[827]*.* De tels constats ont ouvert la voie à la loi du 31 mai 1865 relative à la pêche[828].

Face à la destruction accélérée de la nature, des scientifiques, des penseurs et des artistes se mobilisent ainsi pour former une communauté environnementaliste, qui est à l'origine du premier congrès international pour la protection de la nature, en 1923, puis de la création en 1948 de l'Union Internationale pour la Protection de la Nature (UICN)[829].

Les années 1950 fondent l'écologie moderne, avec des constats précis et pessimistes de scientifiques sur l'état des sols, de l'eau, de l'atmosphère comme de celui de la biodiversité. Parmi toutes les causes de destruction de la planète, les pollutions et

---

[826] S. FRIOUX et JF MALANGE, *« L'eau pure pour tous ! Mobilisations sociales contre la pollution des eaux douces françaises (1908-années 1960) »*, Histoire & Société, n° 27, décembre 2008, p. 10-23.

[827] C. MILLET, *« Rapport sur les mesures relatives à la conservation et à la police de la pêche », Bull. Soc. Imp. Zool. Accl.,* 1865, in : R. LUGLIA, *« La société d'acclimatation, l'Etat et le dépeuplement des cours d'eau à la fin du XIXe siècle »,* Revue du comité d'Histoire *Pour mémoire,* MEDDE et MLETR, n° 14, 2014, p. 89.

[828] Bulletin des lois 11ème S.B. 1285, n° 13122). La loi resta longtemps au fondement de notre droit ; elle fut d'ailleurs totalement abrogée qu'en décembre 2007.

[829] V. MARIS, « *De la nature aux services écosystémiques. Une commodification de la biodiversité* », Ecorev n° 38, In : *« Quelle(s) valeur(s) pour la biodiversité ? »,* déc. 2011, *Revue critique d'écologie politique*, ecorev.org ; V. MARIS, *« Philosophie de la biodiversité - Petite éthique pour une nature en péril »*, Buchet-Chastel, 2010.

nuisances d'origine industrielle figurent d'ores et déjà en bonne place. L'écologue américain Fairfield Osborn en fut un des pionniers, avec son ouvrage *« Our Plundered planet* » parue en 1948[830]. Ce livre d'exception, qui dénonçait déjà les maux dont souffre toujours notre planète, a été écrit alors que cette dernière était peuplée de 2 milliards d'hommes, soit 5,5 milliards de moins que maintenant.

En Europe, ce furent des naturalistes comme Robert Hainard, avec notamment son ouvrage-clé *« Nature et mécanisme »*, ou bien des penseurs comme Jacques Ellul ou Bernard Charbonneau, qui dénonçaient le primat techniciste[831]. René Barjavel exprimait déjà son inquiétude, en 1943, sur l'usage des technologies et les ravages que l'on faisait porter à la nature[832]. En 1952, Roger Heim publia le premier ouvrage français sur la protection de la nature[833]. Comme le rappelle JR Macneil : *« Après 1950, (…), l'environnementalisme rencontra une nouvelle audience juste au moment où l'âge du pétrole ajouta de nouvelles inquiétudes aux vieilles. L'environnement causa un grand émoi après 1950 »*[834].

Il n'est pas anodin de rappeler que c'est, justement, à partir des années 1945-50 qu'on entre dans l'époque qualifiée, par certains auteurs, comme Paul Crutzen, prix Nobel de chimie, de « phase II de l'Anthropocène II ». A savoir, la période où l'impact de l'homme est devenu déterminant au point de marquer profondément et durablement son ère. L'altération de l'état de la planète se traduit notamment par une concentration atmosphérique en CO2 qui atteint un stade critique, et par une dégradation de 60 % des services fournis par les écosystèmes terrestres[835].

Cette époque correspond également à l'intérêt croissant pour le confort et le bien-être, stimulé en cela par toutes les frustrations vécues durant la Guerre. Ce qui est en lien, pour partie, avec l'émergence des préoccupations portées au devenir de notre planète. Ainsi, les *« métiers de confort et de bien-être »* (esthétique, restauration-cuisine, services) font leur entrée dans le concours « *des meilleurs ouvriers de France »* au début des années 1950.

Les années 1960 restent cependant des années pionnières, tant les ouvrages pouvant toucher un large public sont encore peu nombreux, au premier rang desquels *« Le printemps silencieux »* de la biologiste américaine Rachel Carson, ou bien, en France,

---

[830] F. OSBORN, *« Our Plundered planet* », Boston, Little, Brown and Co., 1948.Traduction française : *« La planète au pillage »*, Payot, Paris, 1949.

[831] R. HAINARD, *« Nature et mécanisme »,* Neuchatel, Editions du Griffon, 1946, qui a suivi son premier ouvrage sur la nature : « *Et la nature ? Réflexions d'un peintre* », Éd. Gérard de Buren, 1943 ; J. ELLUL, **«** *La Technique ou l'Enjeu du siècle* », Armand Colin, 1954 ; B. CHARBONNEAU, *« Le jardin de Babylone »*, Gallimard, 1969.

[832] R. BARJAVEL, « *Ravage »,* Denoël, 1943.

[833] R. HEIM, « *Destruction et Protection de la nature »*, Armand Colin, 1952.

[834] JR. MACNEIL, *« Une histoire environnementale du monde à l'ère des énergies fossiles (1800-2012) »,* in A. CORVOL (dir.), *« Les sources de l'histoire de l'environnement »*, L'Harmattan, 1999, p. 41.

[835] P. J. CRUTZEN, W. STEPHEN, J. MC NEILL, « *The Anthropocene : Are Humans now Overwhelming the Great Forces of Nature?* », *Ambio*, n° 36, déc. 2007, p. 614.

« Avant que nature ne meure » de Jean Dorst et *« L'homme et la nature »* de Michel-Hervé Julien[836]. Les années 1970 ont ensuite connu une amplification considérable des alertes, critiques, voire des dénonciations de cet état de fait, de la part de nombreux ouvrages et publications, comme de la part d'institutions et des médias. C'est au cours de cette période que les premiers ouvrages de droit de l'environnement, dans le sens de notre droit post-moderne, ont été publiés, tel le « *Droit à la nature »* de Jean de Malafosse, en 1973[837]. C'est également à cette époque que les premières thèses ont été soutenues dans le cadre du tout jeune droit universitaire de l'environnement, comme celle de Jean Untermaier[838]. La Société française pour la protection de l'environnement (SFDE), association à caractère principalement scientifique, a ainsi été fondée dès 1974 et publie depuis 1976 la Revue juridique de l'environnement (RJE).

La loi du 1er juillet 1901, qui a institué le droit d'association, s'est rapidement traduite par la création de nombreuses organisations associatives et revendicatives. Ainsi, la Société pour la protection des paysages est fondée dès 1901, sous l'initiative de Sully Prudhomme, Jean Lahor et Frédéric Mistral. Le National Trust, plus ambitieux, avait été créé en Angleterre en 1894-1895. En 1912, ce fut le tour de la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO).

L'histoire de l'écologie montre que les mouvements ou associations structurés se sont créés d'abord dans le monde anglo-saxon à la fin du XIXe siècle, puis en France au XXe siècle. A la notable exception de la Société d'acclimatation, née en 1854, qui fut la première association naturaliste au monde, avant la « *Audubon Society »* nord-américaine[839]. De société mondaine et savante, elle évolue dès la première décennie du siècle suivant vers une société orientée sur la problématique de la protection de la nature[840]. Ce qui la conduira d'ailleurs à se muer en 1960 en Société nationale de protection de la nature (SNPN). Elle fut d'ailleurs à l'origine des premières réserves naturelles et de la création de la LPO[841]. Ces associations ont eu pour objet premier la protection de la nature et ne se sont intéressés que plus tard aux questions de nuisances et de pollutions industrielles[842]. A l'inverse des riverains ou des municipalités confrontés à ces pollutions.

---

[836] R. CARSON, *« Silent Spring »*, Cambridge, 1962, morte d'un cancer le 14 avril 1964 ; J. DORST, « A*vant que nature ne meure »,* Delachaux et Niestlé, Neuchatel, 1965 ; M-H. JULIEN, *« L'homme et la nature »,* Hachette, 1965.

[837] J. de MALAFOSSE, *« Le droit de la nature, aménagement et protection »*, éd Montchrestien, 1973.

[838] J. UNTERMAIER, *« La conservation de la nature et le droit »,* thèse, Droit, Lyon 3, 1972.

[839] R. LUGLIA, *« Des savants pour protéger la nature »,* Presses Universitaires de Rennes, 2015.

[840] Le dépeuplement ichtyaire (relatif aux poissons) des cours d'eau, au cours du XIXe siècle, favorisa très vite son évolution naturaliste. La société d'acclimatation, dont faisait partie Charles Millet, a joué un grand rôle dans la prise de conscience en matière de dégradation générale des milieux aquatiques.

[841] Voir à ce sujet : R. LUGIA, *« L'émergence de la protection de la nature en France »*, thèse, Sciences-Po Paris, 2012, dont les bonnes feuilles sont parues dans *« Le courrier de la nature »,* Revue de la SNPN, Paris, en dix articles, de 2012 à 2014.

[842] Voir notamment, pour de plus amples précisions : P. ASCOT, *« Histoire de l'écologie »,* PUF, 1988 ; JP. DELEAGE, *« Histoire de l'écologie »*, la Découverte, 1991 ; R. DELORT et F. WALTER, *« Histoire de*

« La bataille de l'environnement est engagée. Qu'on ne s'y trompe point, c'est bien de la 'grande bataille ' qu'il s'agit aujourd'hui. Le temps n'est plus aux petites escarmouches qui défrayaient la chronique sans effrayer personne. Le temps n'est plus où quelques poètes un peu fous s'acharnaient seuls à défendre une cause qui faisait sourire. Car la semence jetée par les poètes a fait son chemin, et 'l'armée de ceux qui les soutiennent' grossit de jour en jour » : ainsi s'exprimait Jacques Vernier, dès les premières lignes de son ouvrage, écrit en 1971, pour traduire la montée en puissance et l'action déterminante des acteurs sociaux et associatifs[843].

Tout ce contexte était en lui-même de nature à influencer les autorités dans le sens de renforcer les contraintes à l'égard des industries nuisantes, notamment par le biais du régime des établissements classés. Ce fut globalement le cas, en effet, jusqu'au milieu des années 1960, tant que le lobby des industriels n'était pas suffisamment en mesure de contrecarrer la prise de conscience environnementale grandissante, y compris au sein de l'administration et des politiques.

Le cas de l'élevage est démonstratif à cet égard, avec certes une montée en puissance de la FNSEA et des revendications des intérêts des agriculteurs, mais qui reste encore limitée à cette époque. Jusqu'en 1945, l'industrie agricole n'est essentiellement présente qu'aux Etats-Unis. Ce qu'appelle Bernard Charbonneau la « seconde révolution industrielle », à savoir celle des hydrocarbures et de la chimie[844], donc de l'industrialisation et de la chimisation agricoles, avec son cortège de concentration d'exploitations, et, partant, de capitalisation et d'influence, n'a affecté les campagnes françaises qu'au cours des années 1960. C'est pourquoi, les décrets de nomenclature ont pu édicter des exigences fortes, notamment en termes de seuil de classement, avant que la loi de 1976 ne change la donne.

B. L'engagement des premiers politiques en faveur de l'environnement

Si Charles Beauquier représente incontestablement le parangon du premier parlementaire engagé en faveur de la protection des sites, son action s'inscrit dans un contexte qui était devenu mature. A la suite de son combat, mené en 1899, pour la protection de la source et de la cascade du Lison (Doubs), menacées par un projet de production hydraulique, il dépose à la Chambre des députés une première proposition de

---

l'environnement européen », PUF, 2001 ; A. CORVOL (dir.), *« Les sources de l'histoire de l'environnement »*, L'Harmattan, 1999 ; D. WOSTER, *« Les pionniers de l'écologie »,* Sang de la Terre, 1992.

[843] J. VERNIER *« La bataille de l'environnement »,* Robert Lafont, 1971, p. 9. Oui, la Bataille de l'environnement était engagée, mais depuis plusieurs années, c'est la bataille contre l'environnement, au nom de la modernisation, de la simplification ou de la compétitivité (voir *infra)*.

[844] B. CHARBONNEAU, *« Le jardin de Babylone »* (Gallimard, 1969), Ed. Encyclopédie des nuisances, Paris, 2002, p. 117.

loi, dès le 29 mars 1901, pour la protection des sites pittoresques. Son engagement total à l'encontre des industries qui polluent ou qui défigurent les sites, s'y exprime en termes vifs et déjà très contemporains : *« Il est plus que temps de défendre les beautés naturelles de notre pays contre le vandalisme utilitaire de nos manufacturiers et de nos ingénieurs. N'est-il pas indigne d'un peuple civilisé de laisser, sous prétexte de progrès industriels, couper des arbres qui ont mis un siècle à pousser, polluer les eaux claires des rivières, enfumer nos beaux ciels, masquer de nobles perspectives par d'ignobles cheminées (…) ? Et tous ces crimes de lèse-beauté, tous ces attentats sont généralement excusés sous prétexte qu'ils sont nécessaires, comme s'il était nécessaire de fabriquer sans discontinuer des produits qu'on reconnaît déjà surabondants »*[845]. Charles Beauquier propose l'institution d'une commission départementale des sites pittoresques, afin de sensibiliser chacun à cette question et de veiller à la protection de ces sites.

La même année, il dépose une nouvelle proposition de loi qui couvre cette fois un champ d'application encore plus large, en intégrant les sites remarquables d'origine humaine, afin de rallier de nombreux autres députés : l'objet devient la protection des sites pittoresques, historiques et légendaires. La proposition de loi est alors cosignée par 116 de ses collègues, dont Chautemps, Deschanel, Jaurès, Poincaré. Elle aboutira, cinq ans plus tard, à la loi du 21 avril 1906 sur la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique.

S'il a fallu d'âpres et de longs débats pour faire voter la loi, il n'en demeure pas moins qu'un tournant historique est intervenu : un grand nombre de députés, de toutes tendances, ont donné leur signature à la proposition initiale de 1901 qui comporte un jugement très fort contre le monde économique irresponsable : *« L'inconscience avec laquelle les ingénieurs, les industriels et les commerçants dégradent, mutilent ou anéantissent les sites les plus beaux et les plus précieux. (…) Cette législation est urgente, car dans toutes les parties de la France on arrache les arbres, on brise les rochers, on capte des torrents, on couvre les campagnes d'affiches et de réclame*[846]*, et l'on saccage des sites merveilleux* ». Davantage encore, la proposition de loi n'hésite pas à dénoncer *« l'industrie et le commerce* (qui) *ont des droits qui, dans notre société, semblent primer tous les autres »*[847].

Quelques mois après la promulgation de la loi, Charles Beauquier entend cette fois préserver les sites pour leur seule beauté et dépose une proposition de loi le 6 juillet 1906

[845] JL. DEBRE, *« Les oubliés de la République »,* Fayard, 2008, p. 42.

[846] La mise en cause de la publicité et de l'enlaidissement des paysages est proprement avant-gardiste. Charles Beauquier poursuivra ce combat, mais sans succès, en déposant en 1908 une proposition de loi « contre les abus de l'affiche-réclame », dans laquelle il s'insurge contre la publicité qui « *a entrepris de spéculer sur la beauté d'un site ». Ibid.,* p. 45.

[847] *Ibid.,* p. 43-44.

avec pour objet de créer *« des réserves nationales boisées en vue de l'hygiène et de la conservation des sites »*[848].

Dans la droite ligne de ses engagements, mais aussi d'un contexte devenu de plus en plus favorable en ce sens[849], Charles Beauquier dépose une nouvelle proposition de loi, le 22 janvier 1909, pour, cette fois, contraindre les communes de plus de dix mille habitants de réaliser des plans d'extension et d'embellissement. Après la mort de ce dernier, le député Cornudet achèvera cette initiative et fera voter la loi, en mars 1919, laquelle institue le permis de construire et comprend l'obligation pour les mêmes types de communes de dresser un plan d'extension et d'embellissement, mais aussi d'aménagement[850].

Rappelons également le rôle joué par le sénateur-maire Morizet avec la loi du 20 avril 1932, souvent citée en exemple, qui interdit notamment *« pour tout établissement industriel, commercial ou administratif »* de rejeter à l'atmosphère *« soit des fumées, soit des suies, soit des poussières »* ou *« de polluer l'atmosphère, de nuire à la santé et à la sécurité publique »,* mais aussi *« à la production agricole, à la bonne conservation des monuments ou à la beauté des sites »*. Ce fut ainsi la première loi-cadre sur l'air, avec un large champ d'application (à l'exception notable des transports), qui a rendu plus strictes les conditions d'autorisation et d'exploitation des établissements classés et a conduit, plusieurs décennies plus tard à davantage intégrer cette préoccupation dans les motifs de classement.

Le mouvement était lancé, le contexte sociétal était mûr pour qu'au tournant des XIXe et XXe siècles une assise de plus en plus large de l'opinion, de scientifiques et de politiques épouse et défende durablement toutes ces idées, comme le détaille Charles-François Mathys : *« Le plus frappant est sans doute cet extraordinaire bouillonnement d'idées et de pratiques tout au long du 19ème siècle. Si bien que dans les années qui précèdent la Première Guerre mondiale, beaucoup de structures idéologiques, administratives, associatives sont en place. Le discours environnemental, déjà très élaboré, convainc de plus en plus. Certains des cadres de la réflexion du 20ème siècle (conservation/préservation, approches réformistes ou radicales, beauté contre utilité) sont déjà posés »*[851].

La société est progressivement passée de l'aérisme du XVIIIe, à l'hygiénisme du XIXe, puis à l'environnementalisme du XXe siècle par le prisme de la défense du patrimoine. A cet

---

[848] *Ibid.,* p. 46. Charles Beauquier avait non seulement pour dessein de préserver ces beaux sites mais aussi de les ouvrir au public, surtout les classes populaires, afin de les y attirer et, par voie de conséquence, de les *« éloigner des cabarets ».*

[849] Auparavant, grâce à l'action d'artistes peintres et d'intellectuels, par décret du 13 août 1861, 1097 ha de la forêt de Fontainebleau avaient été préservés de toute exploitation, en raison de leur qualité esthétique. Cité par A. SELMI, *« L'émergence de l'idée du parc national en France »*, in R. LARRERE, B. LIZET et M. BERLAN-DARQUE, *« Histoire des parcs nationaux : comment prendre soin de la nature ? »*, éd. Quae, 2009, p. 43-58, p. 45.

[850] Le Vicomte CORNUDET succéda également à Charles BEAUQUIER à la tête de la Société pour la protection des paysages de France, et fit voter la loi de 1930 sur la protection des sites.

[851] CF. MATHIS, *« Mobiliser pour l'environnement »,* in S. FRIOUX et V. LEMIRE (dir.), *« L'invention politique de l'environnement »,* Vingtième siècle, Revue d'histoire, n° spécial 113, janvier-mars 2012 (p. 27).

égard, l'action de la Ligue urbaine et rurale pour l'aménagement du cadre de la vie française (LUR) joua un rôle aujourd'hui oublié, notamment en termes de formation de certains cadres[852].

C. Les acteurs économiques et la priorité à l'industrialisation

A la fin du XIXe siècle, confronté aux fumées délétères rejetées à Paris par les machines à vapeur, Olivier du Mesnil s'en prenait à la démission de l'administration face à la puissance industrielle : *« Ici comme là* [l'administration] *s'est trouvée en présence d'une puissante naissante, celle de l'industrie qui, au nom du principe de liberté, n'a jamais toléré ni les entraves ni les restrictions, quelques justifiées qu'elles fussent par le souci de l'intérêt général »*[853] (souligné par nous).

En 1961, lors des débats parlementaires relatifs au projet de loi-cadre sur l'air, rappelons qu'un constat tout aussi sévère avait été dressé : « *En maintes circonstances l'administration fasse preuve d'une inertie que rien ne saurait ébranler. Quels que soient les faits dont on la saisit (...) l'administration reste impavide. Les entreprises continuent à empoisonner la population »*[854] (souligné par nous).

A cette période, il était encore politiquement correct de fustiger les industriels et leurs pollutions, mais ce contexte prenait fin. Certes, les acteurs sociaux, parmi lesquels les acteurs associatifs, ont su user de leur influence au cours du XXe siècle. Mais dès les années 1950, dans le contexte favorable de la reconstruction, de la ré-industrialisation et de la modernisation, les industriels se ressaisirent et reprirent peu à peu la main sur le processus de régulation des pollutions industrielles, notamment via la législation sur les établissements classés et sa nomenclature. A cet égard, le décret du 20 mai 1953 constitue un tournant (voir *infra).*

L'influence des industriels va s'accroître graduellement et devenir décisive vers les années 1970, où elle se traduit par une véritable coproduction, avec l'administration centrale, de la réglementation relative à l'environnement industriel. L'industrie propose des modifications de la réglementation en sa faveur, quand ce n'est pas l'administration qui l'initie, ou bien, consultée très en amont par de nouveaux textes, elle les repousse ou les amoindrit considérablement. La loi du 19 juillet 1976 n'échappera pas à cette stratégie, bien au contraire : quand un texte est proposé à la consultation publique, il a déjà fait l'objet d'un certain compromis avec les acteurs industriels. Ces derniers affinent ensuite

---

[852] Robert POUJADE, par exemple, adhéra fort jeune à la LUR, qui fut créée par Jean Giroudoux en 1941. Voir : C. CHOMBARD-GAUDIN, *« De l'hygiénisme à la défense du patrimoine (1920-1960) : la Ligue urbaine et rurale pour l'aménagement du cadre de la vie française »,* thèse, Géographie, Paris-I, 1988.

[853] O. du MESNIL, *« L'hygiène à Paris. Les fumées des machines à vapeur », Annales de l'hygiène publique et de la médecine légale,* 24 mars 1890, p. 537.

[854] JOAN, 1961, n° 47, p. 1970 à 1978.

leurs revendications lors desdites consultations du public, puis à l'occasion des structures de concertation comme le CSPRT (voir *infra).*

Tout comme le passé, les industriels investissent ainsi l'ensemble des organismes et organisations s'intéressant aux pollutions industrielles, quand ils n'en sont pas à l'origine[855]. Peu de temps après la création de l'Association pour la Prévention de la Pollution Atmosphérique (APPA), les industriels fondent ainsi le Comité d'Action Technique contre la Pollution Atmosphérique (CATPA), dont le président, Louis Armand, est également président des Houillères de Lorraine. Puis le 28 juin 1961, en pleine discussion sur la loi-cadre sur l'air, qui sera promulguée en août, ce comité décide de créer un organisme « indépendant », dans le but déclaré de promouvoir des études et des recherches afin d'améliorer la connaissance des différents problèmes de pollution atmosphérique. Le CITEPA (Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique) naît ainsi le 26 septembre 1961 et comprend dès l'origine de nombreux industriels impliqués dans la pollution de l'air (notamment les entreprises du secteur énergétique). En 1985, le CITEPA est même désigné comme chef de projet du programme européen CORINAIR (CORe INventory of AIR Emissions in Europe) par la Commission européenne[856].

Dès la création de ces organismes, les industriels étendent leur emprise et mettent en cause l'expertise des hygiénistes sur les effets sanitaires de la pollution de l'air, dans des termes rogues, comme en témoigne le premier congrès national, en 1960, de l'APPA : *« Les hygiénistes, privés de contact avec le réel, risquent d'aller vers l'absolu (…). Il n'y a donc qu'une seule solution, c'est que les industriels prennent conscience eux-mêmes de leurs devoirs et intègrent ce devoir dans leur zone spécifique respective. (…). L'industrie a une grande responsabilité dans la définition des normes, et c'est pour cela que le rôle des industriels est d'éclairer les hygiénistes très largement, et inversement que le rôle des hygiénistes est de se documenter »*[857].

A travers cette citation, on croit revivre la situation qui prévalait au début du XIXe siècle. La lutte entre d'une part les hygiénistes et les médecins (et aujourd'hui les environnementalistes) et, d'autre part, les industriels n'a ainsi jamais cessé. Les affaires récentes comme celle de l'amiante ou du Médiator en témoignent. Le lobbying industriel, nouvelle formule, était lancé et bien lancé. Il s'aguerrira avec le temps et gagnera en

---

[855] Sur l'emprise des industriels sur les politiques et les réglementations, voir notamment : D. BOULLET, « *Entreprises et environnement en France de 1960 à 1990. Les chemins d'une prise de conscience. »*, Genève-Paris, Droz, 2006 ; D. BOULLET, *« La politique de l'environnement industriel en France (1960-1990) »* in S. FRIOUX et V. LEMIRE (dir.), *« L'invention politique de l'Environnement », op. cit.,* p. 153-168 ; C. VLASSOPOULO, *« Protection de l'environnement ou protection du pollueur ? L'emprise des industriels sur la politique antipollution »,* in E. DOCKES (dir.), *« Au cœur des combats juridiques »,* Dalloz, 2007, p. 473-485.

[856] CORINAIR constitue l'un des piliers du projet CORINE (collecte, coordination et mise en cohérence de l'information sur l'état de l'environnement et des ressources naturelles dans la Communauté).

[857] *Compte rendu du premier Congrès national pour la prévention de la pollution atmosphérique,* Paris, 24-26 novembre 1960, APPA, p. 9.

influence et en efficience, avec comme point d'orgue : la loi de 1976 et sa nomenclature (voir *infra)*.

Robert Poujade atteste bien de l'influence constante exercée par les industriels, à l'occasion de la création du premier ministère chargé de l'environnement et davantage encore lors du fonctionnement de celui-ci[858]. Ainsi, selon l'ancien ministre, dès que Georges Pompidou décidât de lui confier cette nouvelle charge, ce dernier *« ne dépassa jamais sa conception initiale et un peu restrictive du ministère et de son rôle. Pour lui, la priorité des priorités était l'industrialisation du pays »*[859]. C'est d'ailleurs Louis Armand qui rencontra Chaban-Delmas, en 1969, *« pour lui parler d'environnement »* et pour se voir confier, avec la DATAR, une mission exploratoire qui aboutit « aux cent mesures pour l'environnement » de 1970, puis à la création du ministère en 1971[860]. Entre-temps, à la suite de la catastrophe de Feyzin en 1966, avait été créé par décret du 15 avril 1968 le Service de protection contre les nuisances industrielles, au sein du ministère de l'Industrie. Cette inspection est alors transférée au premier ministère de la protection de la nature et de l'environnement, dès sa création, en 1971, tout en bénéficiant d'un renfort important en personnel, issu essentiellement des agents des Mines, pour en assurer les missions.

Dans le domaine de l'eau, les industriels entendaient peser également de tout leur poids au tournant des années 1950, d'autant plus que le fort développement industriel, tant en volume qu'en diversification d'activités, s'accompagnait de consommations croissantes d'eau et, partant, de rejets aqueux. La loi du 15 avril 1829 sur la pêche fluviale, qui s'appliquait aux rejets industriels depuis l'arrêt de principe de la Cour de Cassation de 1859[861], figurait parmi leur principal sujet de préoccupation, du fait des poursuites pouvant exercées par l'administration des Eaux et Forêts et des sanctions correctionnelles encourues. A cet égard, la loi de 1917 leur était plus favorable, de par l'existence de sanctions moindres. Aussi, le patronat milita-t-il pour que les faits de pollution des eaux soient poursuivis *« seulement en application de la loi sur les établissements classés »*[862].

Avaient donc été créées dans différentes régions, dès le début des années 1950, des associations syndicales de riverains industriels, regroupées en 1953 au sein d'une fédération nationale, en vue notamment d'obtenir une refonte de la législation à la fois plus cohérente et plus favorable. La puissante Union des industries chimiques (UIC) n'hésitait pas en 1965 à souligner son *« action dans l'élaboration* (…) *des textes*

---

[858] R. POUJADE, *« Le ministère de l'impossible »,* Calman-Levy, 1975 ; M. LAMY, *« Ils ont créé l'écologie politique. Histoire, bilans et perspectives »,* Le Sang de la Terre, 2014.

[859] R. POUJADE, I*bid.*, p. 27.

[860] *Ibid*., p. 29.

[861] Arrêt du 27 janvier 1859, *Bulletin des arrêts de la Cour de Cassation rendus en matière criminelle,* Paris, 1859 (1), p. 47-49. Voir *infra.*

[862] *« Patronat »*, Rapport 1958 du Conseil national du patronat français (CNPF), p. 100. Cité par D. BOULLET, *« La politique de l'environnement industriel en France (1960-1990) »* in S. FRIOUX et V. LEMIRE (dir.), *« L'invention politique de l'Environnement », op. cit.,* p. 156.

réglementaires que nous avons à tâche de rendre le moins contraignants possibles »[863]. Cette démarche de contrecarrer toute contrainte légale, qui n'a pas cessé de nos jours, est rendue d'autant plus aisée que la haute administration côtoie, quand elle ne tutoie pas, la haute industrie et que la perméabilité entre ces deux mondes est forte.

[863] UIC, Rapport 1965, p. 11-12. Cité par D. BOULLET, *Ibid.,* p. 160. De nos jours, pour atteindre le même dessein le discours a fondamentalement changé : il est bien plus socialement correct et traite plutôt du souci de simplification, d'harmonisation ou de modernisation de la réglementation. Ou bien de la compétitivité économique.

Conclusion du Titre 2nd

Au cours du long XIXe siècle, jamais la société française, et plus largement la civilisation occidentale, n'avait connu autant de bouleversements et de révolutions dans de très nombreux domaines. L'essor considérable des sciences, qui petit à petit, a façonné la société, constitua un des moteurs de ces profonds changements. A cet égard, *l'Avenir des sciences* d'Ernest Renan, publié en 1890, incarne parfaitement l'esprit de ce siècle[864].

Depuis le décret fondateur de 1810, jusqu'au dernier décret de nomenclature pris en application de la loi de 1919 (décret du 20 mai 1953), pas moins de 84 modifications ont pu être comptabilisées : soit une fréquence moyenne de 1,7 an. Parmi ces modifications, 7 refontes complètes sont intervenues[865], soit un rythme moyen d'une refonte tous les 24 ans. Toutefois, cela masque une disparité entre les deux périodes concernées : le pas des changements est de 1,4 an sous l'empire du décret de 1810, mais de 3,3 ans seulement sous celui de la loi de 1917. Toutefois, les refontes complètes de la nomenclature, qui se sont accompagnées par un fort accroissement du nombre de rubriques, ont été plus fréquentes lors de la loi de 1917.

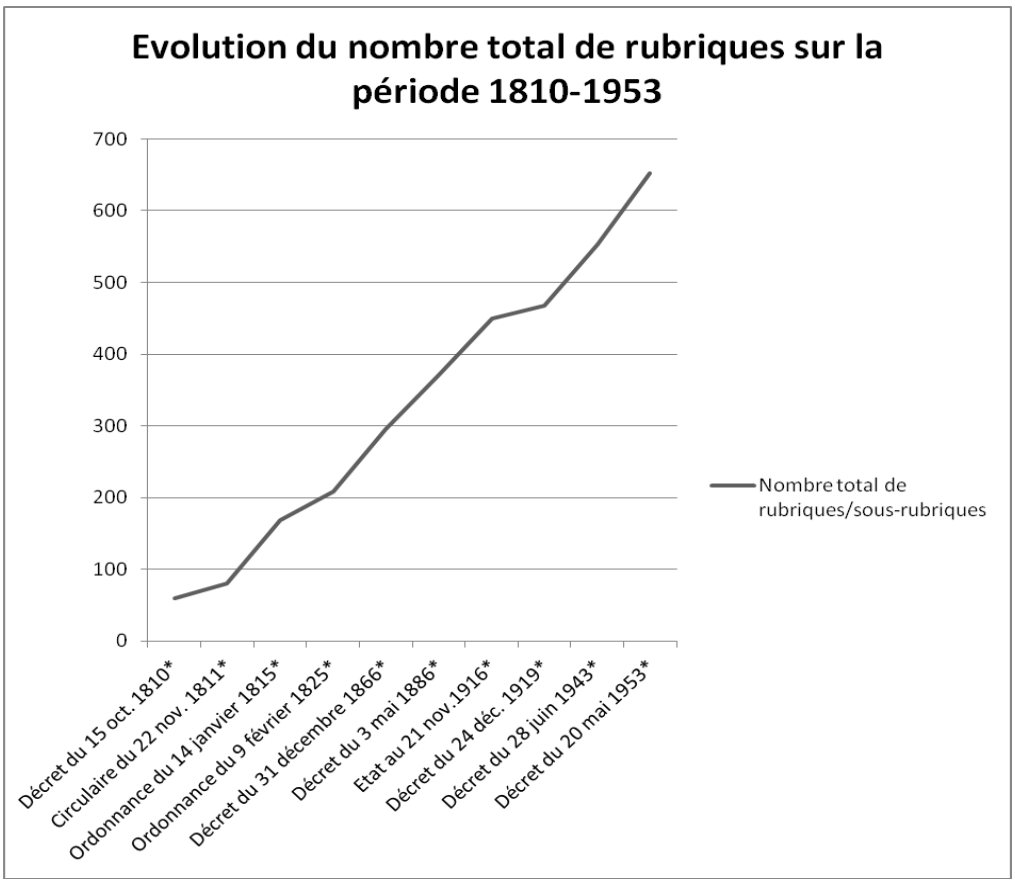
Sur toute la période considérée, le nombre d'activités assujetties est ainsi passé de 59 à 652, ce qui témoigne d'une augmentation très rapide et soutenue au cours du temps (comme l'illustre la courbe à la page suivante), qui reste essentiellement due à l'essor de nouvelles industries et technologies et à l'amélioration des connaissances en matière de sécurité et de salubrité publiques.

Rapportée aux 84 modifications intervenues durant ce laps de temps, l'augmentation s'établit alors avec une moyenne de 7 rubriques supplémentaires de nomenclature par ordonnance ou décret modificatif. Cela dénote bien que la nomenclature évolue par ruptures, souvent majeures, principalement à l'occasion des refontes, mais, qu'au long cours les différents gouvernements ont bien su veiller à inscrire ces changements dans la continuité.

Une autre constante réside dans le fait qu'au cours du temps, plus les intérêts protégés par la loi ont été progressivement étendus, plus le nombre d'établissements concernés a crû, et plus la proportion d'établissements soumis à autorisation a corrélativement décru. Alors que la 1ère classe, qui impose l'éloignement de toute habitation, était nettement majoritaire en 1810, dès l'ordonnance de 1825 c'est la 3ème classe qui le devient, pour le rester durablement (jusqu'à la loi de 1917). L'outil juridique nouveau et contraignant,

[864] E. RENAN, *« L'avenir des sciences : pensées de 1848 »,* Calman-Levy, 1890.
[865] En 1815, 1825, 1866, 1886, 1919, 1943 et 1953 (voir *infra).*

malgré toutes ses limites, que constituait le décret impérial n'a ainsi échappé que partiellement aux industriels.



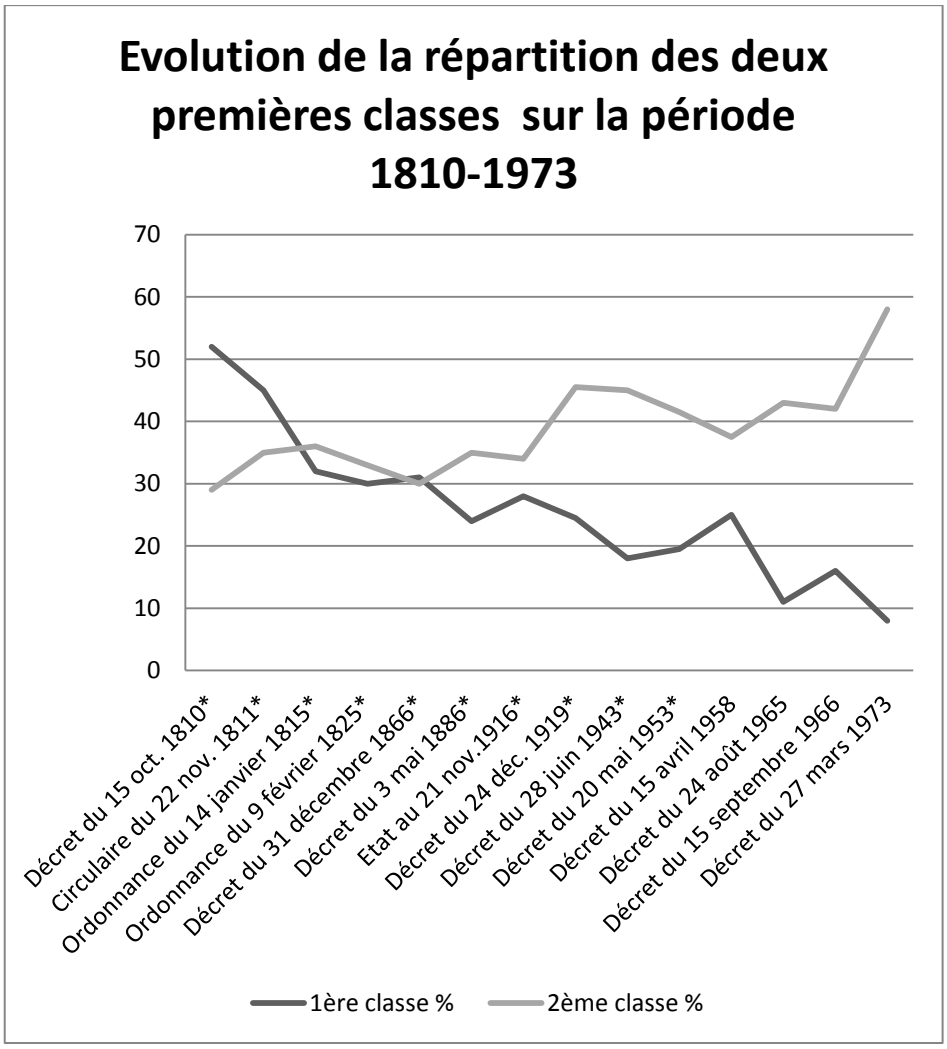
* : Nomenclature complète

La typologie des inconvénients et des dangers retenus depuis l'ordonnance du 14 janvier 1815 est restée longtemps inchangée dans sa nature, comme dans son ordre d'importance. Elle ne sera sensiblement modifiée qu'à la fin du XIXe siècle. La loi de 1917 s'inscrit en revanche clairement dans l'ère des potentialités et dans la culture des risques, qui prendront de l'ampleur au cours du temps et qui seront encore amplifiées par la loi de 1976. De même, la pollution de l'eau et les nuisances provoquées par le bruit et les vibrations seront significativement prises en considération, à compter des années 1950, signe de l'évolution de la société en faveur du cadre de vie et du milieu environnant.

La loi de 1917 crée une nouvelle rupture par rapport au régime précédent, de par le grand nombre d'activités relevant de la 2ème classe (46 %), qui devient largement en tête. C'est même, avec la 1ère classe, un total de 70 % des activités classées qui relèvent du régime de l'autorisation : proportion élevée et inégalée. Ce taux se réduira cependant au cours du temps, mais la 2ème classe restera prépondérante sous l'empire de la loi de 1917, contrairement à la loi précédente. Contrairement au décret de 1810, la loi de 1917 n'a pas été conçue sur commande pour les industriels. Même si ceux-ci ont bénéficié du régime déclaratif, qu'ils appelaient de leurs vœux, elle leur a imposé des dispositions largement plus contraignantes qu'auparavant, notamment en termes de surveillance et

de sanctions administratives. Par contre, comme à l'issue du décret de 1810, les industriels se sont vite repris. La proportion de la 1ère classe ne cesse pas de décroître : elle passe de 28 % en novembre 1916, à 24 % en 1919, puis à moins de 20 % avec le décret de 1943, pour régresser encore avec les décrets ultérieurs. Les obligations d'éloignement, bien qu'elles fussent souvent plus théoriques que réelles, sont ainsi de plus en plus remises en cause, compte tenu, notamment des fortes récriminations des industriels et des difficultés rencontrées pour leur mise en œuvre.

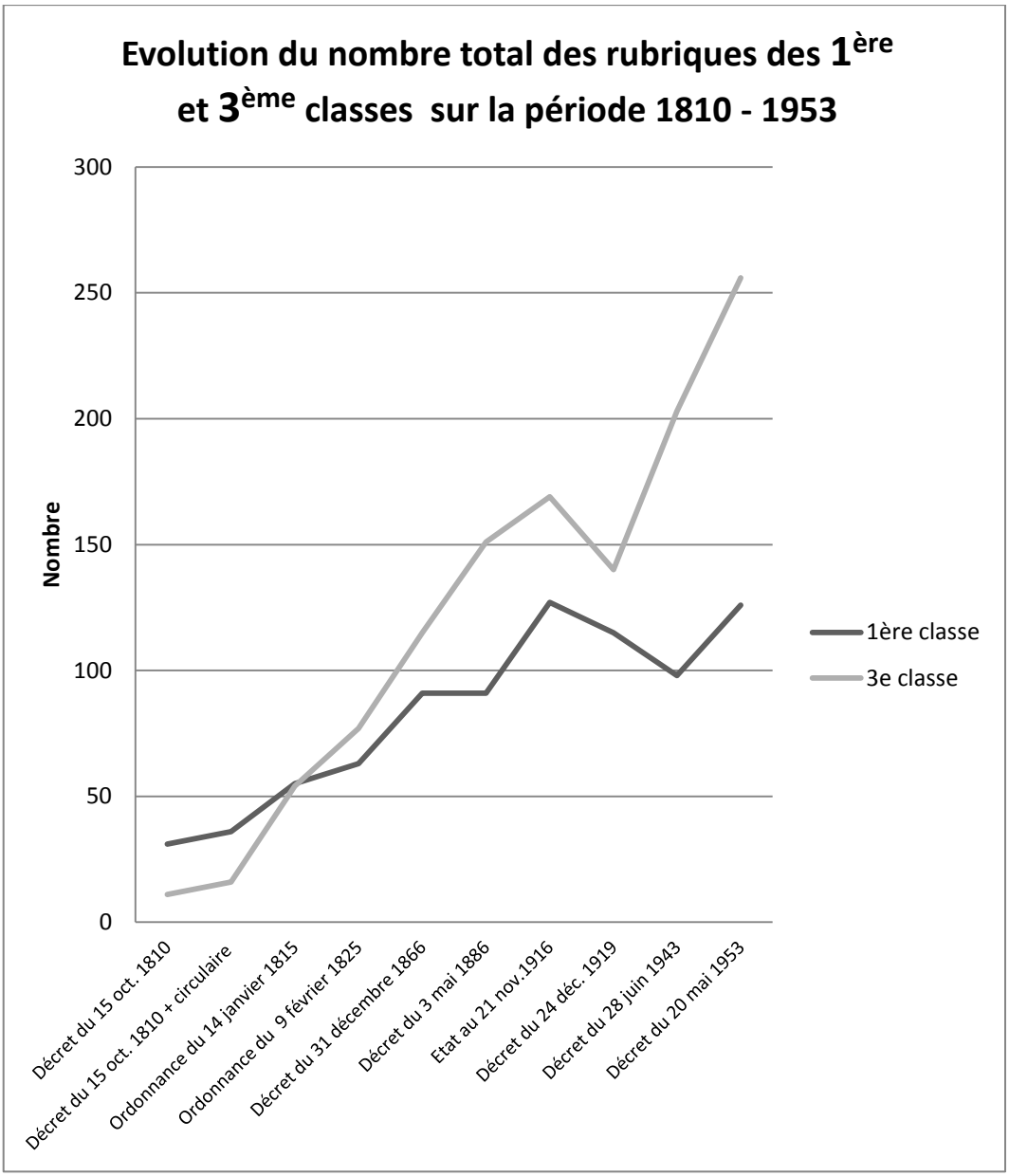
Sur la période allant de 1810 au décret du 27 mars 1973 (dernier décret de nomenclature avant la loi du 1976), les évolutions des proportions respectives des rubriques des 1ère et 2ème classes se croisent lors du décret de 1866 (proportions équivalentes) pour s'écarter fortement et durablement l'une de l'autre, selon un « effet de ciseaux », au détriment de la 1ère classe, comme l'illustre la courbe suivante. A compter du décret de refonte du 20 mai 1953, l'écart entre ces deux classes ne cesse de se creuser fortement, de sorte qu'il atteint un niveau inégalé avec une 2ème classe qui finit par représenter en 1973 presque 60% des rubriques, contre moins de 10 % pour la 1ère classe : l'obligation d'éloignement est réduite à une portion congrue. Cette évolution préfigure d'ores et déjà ce que sera la loi, alors en gestation, du 19 juillet 1976.



* : Nomenclature complète

Par ailleurs, le nombre de rubriques relevant de la 3ème classe ne cesse de croître, au cours de la même période. Les années 1960 marquent l'apogée de cette classe. Cette progression, déjà forte, durant les soixante-dix premières années de la nomenclature, s'accélère davantage encore au cours du XXe siècle, tandis que la progression des rubriques de la 1ère classe, déjà moindre au départ, connaît rapidement une certaine stabilisation (voir la courbe suivante, construite à l'aide de nomenclatures complètes).

L'augmentation, tout aussi sensible, du nombre global de rubriques a été contrebalancée par un déclassement d'une grande partie d'entre elles. La nomenclature est alors arrivée à un stade qui va peu différer de celle qui verra le jour durant la loi de 1976.



De même, si en 1919 les rayons d'affichage des activités de 1ère classe sont les plus étendus de la nomenclature, avec une moyenne de 3 km, leur évolution depuis le décret du 24 décembre 1919 montre qu'ils n'ont pas cessé d'être réduits par les décrets modificatifs successifs : à compter de 1953, plus aucun rayon de 5 km n'a été établi tandis que le rayon de 1 km devient de plus en plus prépondérant. La nomenclature prise en application de la loi de 1976 s'inscrira dans ce cadre les premiers temps, avant un inversement de cette tendance, puis une reprise drastique de la réduction des rayons à compter des années 2010 (voir *infra).*

La période considérée s'est également caractérisée par une décrue significative du rythme de modifications de la nomenclature sous l'empire de la loi de 1917, alors même que s'amplifiaient le nombre et la nature des nouvelles technologies et industries. Cette

apparente anomalie s'explique par les instabilités et soubresauts politiques, et sociaux pour partie. Ainsi, la valse des gouvernements de 1871 jusqu'à la Ve République, ne fait que croître au cours du temps : on peut décompter une moyenne d'un gouvernement tous les 10 mois sur la période 1871 à 1917, tous les 7, 5 mois entre 1918 et 1940, puis tous les 5, 7 mois sur la période de 1944 à 1958.

On assiste également à une montée en puissance de l'influence des industriels, de façon inconstante au cours de toute cette période, mais globalement grandissante, avec une prééminence qui commence à s'affirmer au sortir de la Seconde guerre mondiale, pour s'accroître continûment et se muer en une prépotence durable dans les années 1970. Si l'influence des agriculteurs s'est fait sentir plus tardivement, guère avant les années 1970, elle a été plus décisive.

Dans le même temps, les acteurs sociaux, et notamment associatifs, voient également leur audience s'accroître, avec le concours de plus en plus appuyé de scientifiques et de médecins, notamment en ce qui concerne la lutte contre les nuisances et pollutions industrielles. D'où l'essor de nombreux conflits environnementaux, à compter des premières décennies du XXe siècle.

La nomenclature témoigne en partie de cette conflictualité et du poids respectif des rapports de force, lesquels vont pencher de plus en plus fortement en faveur des intérêts des agriculteurs et des industriels.

DEUXIEME PARTIE

L'inflation régressive des régimes et de la nomenclature sous l'empire de la loi du 19 juillet 1976

La loi, adoptée le 19 juillet 1976 et publiée dès le 20 juillet *« ne diffère pas sensiblement de celle de 1917 »*, comme le rappelle Michel Prieur. Christian Gabolde, quant à lui, considère même que *« l'articulation générale du système en vigueur aujourd'hui n'a guère changé. Les législations postérieures n'ont fait qu'apporter des perfectionnements au système napoléonien sans en modifier radicalement les bases »*[866]. Si la nouvelle loi s'inscrit clairement dans la continuité, avec des améliorations qui restent limitées[867], elle n'a pas moins fait l'objet de nombreux travaux et débats parlementaires intéressants durant plus d'une année et occupé trois ministres ou secrétaires d'Etat successifs (MM. Jarrot, Fosset et Granet)[868].

Le projet de loi, déposé au Sénat le 13 mai 1975, ne sortait pas des principes édictés par la loi de 1917 et n'apportait que très peu d'améliorations. Par exemple, il maintenait la division en trois classes et reprenait les critères d'éloignement établis par le décret de 1810 (qui avaient été repris par la loi de 1917). Il étendait par contre le champ d'application aux installations, et non plus aux seuls établissements, et les intérêts protégés à la protection de la nature et de l'environnement. Il renforçait, modérément, les sanctions pénales et introduisait une nouvelle sanction administrative : la consignation d'une somme correspondant aux travaux nécessaires pour faire respecter les prescriptions d'exploitation.

Les débats parlementaires ont apporté des améliorations notables au projet de loi, lesquelles doivent beaucoup au rapport du sénateur Legaret, déposé au nom de la

---

[866] C. GABOLDE, *« Les installations classées pour la protection de l'environnement »,* Sirey, 1978, p. 4.

[867] Voir notamment : M. PRIEUR, *« Droit de l'environnement »*, Dalloz, 6ème édition, 2011, p. 561 ; M. PRIEUR, *« Le nouveau régime des installations classées, continuité ou changement ? », JCP* 1979, 2928 ; JP. BOIVIN, *« Les installations classées »,* Le Moniteur, 2ème édition, 2003, p. 25.

[868] Il est vrai qu'au cours de la période 1974-1978, à la suite du ministère Poujade, ce fut l'instabilité de la politique de l'environnement qui régna, avec la succession de plusieurs ministres, chacun flanqué de son secrétaire d'Etat ; voir notamment J. UNTERMAIER, *« Les carrières, l'environnement et la loi du 4 janvier 1993 », RJE* 1/1994, p. 5, *Ibid.,* 2-3/1994, p. 175 ; M. PRIEUR, *« Droit de l'environnement », op. cit*., p. 201-205.

Commission des affaires culturelles du Sénat[869]. Parmi les principales dispositions qui ont modifié fondamentalement l'architecture de la loi, citons la simplification apportée au régime des installations classées, avec deux classes, l'autorisation et la déclaration (standard qui sera repris par la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau), ainsi que la disparition du critère d'éloignement des installations classées qui a constitué une rupture majeure avec les textes fondateurs de 1810 et de 1917.

A cet égard, le Gouvernement a fortement privilégié la prescription, supposée protectrice, en lieu et place des obligations, voire des servitudes, d'éloignement. Comme le résume Martine Rémond-Gouilloud : *« Il ne s'agit plus désormais d'éloigner les nuisances mais, si ce n'est de les supprimer, à tout le moins de les réduire »*[870]*.* L'abandon de l'obligation d'éloignement des installations dangereuses ou nuisantes, qui restait l'un des fondements de la loi de 1917 à la suite du décret de 1810, est ainsi plutôt considéré par la plupart des commentateurs comme une régression[871]. Toutefois, cette disposition n'avait guère été mise en pratique au cours des décennies antérieures (voir *supra).*

Il convient également de relever que, après moult débats et avis contraires renouvelés de la part du Gouvernement, le champ d'application de la loi a été étendu aux carrières, sur l'insistance de sénateurs, relayés par des députés. Mais, celles-ci ne seront finalement soumises qu'en 1994 (voir *infra)*. De même, la conservation des sites et des monuments, parmi les intérêts protégés, a fait l'objet d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale. A la demande de cette dernière, il est mentionné l'obligation de recourir à une étude d'impact pour les installations soumises à autorisation. De plus, l'enquête *de commodo et incommodo* cède la place à une enquête publique de plus longue durée. Enfin, la consultation des conseils municipaux concernés lors de l'enquête a été étendue. C'est dire la très faible ambition initiale du projet du Gouvernement…

A contrario, le premier alinéa de l'article 3 du projet de loi faisait expressément référence au décret du 31 décembre 1958 relatif aux plans d'urbanisme, qui soumet à autorisation préalable du préfet l'ouverture d'établissements relevant de la déclaration, dès lors qu'ils peuvent compromettre la réalisation d'un plan d'urbanisme. Cette disposition a cependant disparu de la loi, au motif qu'elle serait intégrée dans la loi sur l'urbanisme, débattue au Parlement au même moment : elle ne sera en fait jamais plus reprise.

En définitive, les améliorations apportées par la nouvelle loi restent bien dans l'esprit qui prévaut depuis l'origine, à savoir, comme le souligne le rapporteur Legaret : « *Mieux*

---

[869] J. LEGARET, Rapp. Sénat n° 364, 6 juin 1975. L'auteur du rapport, décédé en février 1976, n'aura jamais eu connaissance de la loi à laquelle il avait puissamment contribué. Pour la référence de tous les débats parlementaires relatifs à la loi, se reporter notamment à C. GABOLDE, *« Les installations classées pour la protection de l'environnement »,* Sirey, 1978, p. 15.

[870] M. REMOND-GOUILLOUD, « *Du droit de détruire, un essai sur le droit de l'environnement »,* PUF, 1989, p. 61.

[871] V. notamment M. PRIEUR, *« Droit de l'environnement »*, Dalloz, 6ème édition, 2011 ; E. NAIM-GESBERT, *« Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement ; contribution à l'étude des rapports de la science et du droit »*, Bruylant, 1999 ; S. DESWARTE, *« Le Droit français de l'urbanisation autour des industries à risques », in : « Industries à risques et urbanisation en Europe », Droit et ville*, n° 38, 1994, p. 75.

protéger à la fois les établissements et l'environnement que leurs nuisances peuvent compromettre »[872]. Ou bien, encore plus clairement, lors des débats au Sénat du 5 mai 1976 : *« Il faut savoir si l'environnement est conciliable avec l'industrie »* (souligné par nous)[873].

Quarante années plus tard, malgré la forte montée des préoccupations et des actions renouvelées d'information, de sensibilisation et d'éducation à l'environnement, quel a été le progrès politique en ce domaine, indépendamment des affichages, quand le ministre chargé de l'écologie, Philippe Martin, conclut ainsi son allocution lors des états généraux de l'Agriculture, le 21 février 2014 : *« De la même manière que l'écologie ne doit s'opposer, ni au progrès, ni à la science ou à l'industrie* [il veut] *faire en sorte que l'écologie ne s'oppose pas, ou ne s'oppose plus, à l'agriculture, pour la bonne et simple raison que nous avons en réalité partie liée »* ? (souligné par nous).

Le décret d'application en date du 21 septembre 1977 apporte de nombreux compléments à la loi, en se démarquant de ce point de vue du décret de 1919. Certaines dispositions ont même été ajoutées à la loi, comme celle qui régit les autorisations temporaires. La loi qui en résulte finalement, malgré les améliorations introduites, ne conduit pas à un renversement net de tendance en faveur de l'environnement[874]. Le décret impérial du 15 octobre 1810 puis, davantage encore, la loi du 19 décembre 1917 avaient donné toute compétence au préfet. La loi de 1976 a finalement accordé expressément au ministre, à l'occasion de la loi du 4 janvier 1993[875] sur les carrières, puis, de façon encore plus déterminante, à l'occasion du régime de l'enregistrement, le pouvoir d'édicter des prescriptions générales pour l'ensemble des installations classées, et non plus seulement des règles techniques visant certaines catégories d'ICPE. Comme le résume Michel Baucomont, en matière d'édiction des textes, à la déconcentration initiale favorable au préfet *« a donc succédé une centralisation massive de l'action administrative, que le ministre chargé de l'environnement s'est plu à organiser à partir des textes (…) »*[876].

---

[872] JO, Débats parlementaires, Sénat, 12 juin 1975, p.1476.

[873] JO Débats parlementaires, Sénat, 6 mai 1976, p. 876.

[874] La mention de Michel PRIEUR, selon laquelle « *la loi de 1976 n'a fait que consacrer cette priorité donnée à l'environnement sur le développement industriel » (Droit de l'environnement*, Dalloz, 6ème édition, 2011, p. 561) doit être plus nuancée à cet égard, au regard même de la teneur du reste de l'analyse de l'auteur.

[875] La loi a ainsi donné un fondement légal à ce dispositif, à la suite de l'arrêt de censure *UIC* du Conseil d'Etat (CE, 21 octobre 1996, *Union des industries chimiques (UIC), n*°153782). Cet arrêt fondateur est intervenu après plusieurs autres, à la suite de requêtes de la même union professionnelle visant à restreindre le pouvoir prescriptif du ministre (CE, 25 sept. 1992, *UIC,* n° 88141, 91714, 109386 ; CE, 24 mai 1993, *UCI,* n° 113896).

[876] M. BAUCOMONT in : JP. BOIVIN et M. BAUCOMONT, *« Le ministre, le préfet et les installations classées. Regards croisés », BDEI,* déc. 2014, sup. au n° 54, p. 11. Rappelons que dès le décret du 25 mars 1852 relatif à « la décentralisation administrative », les préfets ont eu compétence pour délivrer les autorisations des établissements relevant de la première classe.

A l'occasion d'une affaire qui a opposé l'exploitant d'une papeterie à l'Etat, portant sur un arrêté préfectoral lui imposant de contrôler la présence de dix substances dans ses rejets aqueux, à raison d'une fois par mois pendant six mois, le Conseil d'Etat a depuis lors bien délimiter l'étendue des prescriptions techniques que l'administration est susceptible d'imposer aux ICPE. Ainsi, l'exploitant d'une installation classée ne peut se voir imposer que des prescriptions en rapport avec ses activités et avec les atteintes que son installation est susceptible de porter aux intérêts protégés par la loi sur les ICPE. Le préfet ne peut donc pas exiger de l'exploitant qu'il contrôle la présence dans ses effluents des substances qui ne peuvent *« ni directement, ni indirectement par réaction chimique »* être issues de cette installation[877].

La loi du 19 juillet 1976 est entrée en vigueur le 1er janvier 1977[878]. Entre cette date et le 21 septembre 1977, le décret du 1er avril 1964 s'appliquait pour toutes les dispositions qui n'étaient pas contraires à cette dernière[879]. Si la loi de 1976, il est vrai, s'est progressivement renforcée pour devenir une référence[880], elle n'a cessé de suivre, depuis le tournant des années 1990, une pente régressive qui s'est durcie et accélérée sous les présidences Sarkozy et Hollande. Sous couvert de simplification ou de modernisation, la loi a ainsi subi de profondes réformes qui ont conduit à accroître textuellement son champ d'application tout en restreignant son efficience (Titre 1er). De même, il a été procédé à des bouleversements portant à la fois sur l'architecture et le champ de la nomenclature, avec les deux chocs qu'ont constitué le régime de l'enregistrement et l'irruption du droit européen dans notre droit (Titre 2nd).

---

[877] CE, 17 avril 2015, *Sté Porteret Beaulieu Industrie*, n° 368397 ; *Dr. env.,* n° 234, mai 2015, p. 171 ; D. GILLIG, *« prescriptions de fonctionnement », EEI, n*°6, juin 2015, pp. 39-41.

[878] La loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (JO 20 juillet 1976) a été codifiée en 2000 par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 (Code de l'environnement ; livre V : Prévention des pollutions, des risques et des nuisances). Son décret d'application, n° 77- 1133 du 21 septembre 1977, le fut à son tour en 2007 par le décret relatif au livre V de la partie réglementaire du Code de l'environnement (JO n° 240 du 16 octobre 2007).

[879] Voir notamment : CE, 29 avril 1977, *Sté pour l'utilisation rationnelle des gaz*, n° 01700 ; *Rec.*, p. 853 ; CE, 21 octobre 1977, *Magnin-Postillon*, *Rec.*, p. 854 ; *RJE*, 1/1978, p. 62, note M. Prieur.

[880] La loi n'a cependant pris qu'imparfaitement et très tardivement la question de la remise en état des lieux, et à la suite d'une jurisprudence étoffée et parfois changeante (voir *infra)*.

Titre 1er. L'extension grandissante du champ de la loi du 19 juillet 1976 masque une régression

Depuis 1810, chaque législation reproduit la contradiction originelle en visant « l'association de contraires »[881]. Il s'agit en effet d'un côté de favoriser le développement industriel, de veiller à ne pas entraver la libre entreprise, voire le libéralisme économique, et, de l'autre, de protéger les intérêts des tiers : leurs biens, y compris professionnels, puis progressivement leur cadre de vie et l'environnement. C'est à cet égard bien plus antagoniste que ne laisse percevoir la thèse, selon laquelle il s'agit d'une *« conciliation »* entre ces intérêts divergents, comme l'énoncent par exemple P-J. Baralle ou C. Gabolde sur la base notamment de la jurisprudence *Benjamin*[882], ou bien P. Lascoumes[883]. Il s'agit en effet souvent de droits opposés, que les prescriptions du pouvoir normatif et régulateur, amendées à la marge par les juridictions administratives, ont rarement pu concilier en pratique ; les gênes et nuisances persistantes de voisinage, comme les pollutions chroniques des milieux d'origine industrielle et agricole en attestent.

La liberté d'entreprise a, en effet, toujours gouverné le droit industriel, de son origine à nos jours. Elle a toujours constitué un des socles de la société, avec son pendant la liberté du travail, que les autorités ont souvent mis en avant et privilégié lors des mouvements de grève ou de revendications sociales. La réponse du préfet de l'Isère, lors de la grève dure des ouvrières du textile à Voiron (près de Grenoble) en 1876, à la demande des syndicats le pressant d'intervenir pour qu'il soit trouvé « *un arrangement honorable »* avec le patronat, illustre parfaitement le contexte qui préexistait et qui, n'a finalement,

---

[881] Voir notamment l'affaire *Laumonier-Carriol*, relative à la fermeture d'une fabrique d'allumettes chimiques, CE, 26 nov. 1875, *Rec.,* p. 936 ; les conclusions du commissaire du Gouvernement Lafferrière, dans la même affaire, devant le Tribunal des Conflits, 5 mai 177, *Rec.,* p. 438.

[882] CE, 19 mai 1933, *Benjamin, Rec. Lebon* p. 541. Originellement établi en matière de liberté de réunion et de libertés publiques, le principe selon lequel *« la liberté est la règle, la restriction de police l'exception »* a été largement étendu à toutes les libertés, notamment d'entreprendre. Ce principe prend lui-même sa source dans conclusions du commissaire du Gouvernement Corneille dans l'affaire *Baldy* : *« La liberté doit être la règle et la restriction l'exception » (*CE, 10 août 1917, *Baldy*, *Rec.* 638).

[883] Respectivement PJ. BARALLE, « *La conciliation des intérêts protégés par la loi du 19 juillet 1976 »,* In : *« Les évolutions récentes du droit des ICPE », APU,* 2001, p. 71 ; C. GABOLDE, *« Installations classées pour la protection de l'environnement »,* J-Cl, Droit administratif, fasc. 365, 1995, n°1 ; P. LASCOUMES, *« L'éco-pouvoir »*, éd. La Découverte, coll « textes à l'appui », 1994, p. 122.

guère changé : *« L'administration n'a aucun droit qui soit de nature à entraver cette liberté* [du travail]. *Elle n'a qu'un droit, qui est celui de la respecter* »[884].

Si la loi du 19 décembre 1917 malgré ses limites et ses faiblesses, avait marqué une certaine inflexion dans le sens de la protection des tiers et s'était accompagnée d'une refonte à la fois profonde et bénéfique en 1964, la loi qui lui fait suite, quelque soixante ans plus tard, et alors même qu'elle était demandée depuis de nombreuses années, procède dès l'origine plus à des changements dans la continuité qu'à une rupture fondamentale. Par la suite, elle a conduit à de nombreuses modifications, sans toutefois en modifier l'esprit. Pis, en complexifiant ce qui avait été simplifié.

Ainsi, le texte voté en 1976 comportait 29 articles, mais on en dénombrait 50 à la suite de la loi du 4 janvier 1993 sur les carrières, et plus d'une centaine au 1er janvier 2015 répartis dans plusieurs sections au sein du livre cinquième du Code de l'environnement. Plus d'une trentaine de modifications législatives sont intervenues, conduisant au total à une refonte progressive mais profonde de la loi originelle. Ces extensions majeures, outre qu'elles rompent avec la volonté initiale de simplification (existence de deux régimes bien différenciés, l'autorisation ou la déclaration, comme cela a été repris et maintenu pour les IOTA[885]), masquent en fait la régression croissante et la complexification qui affectent l'effectivité même de la loi.

Pour Thibault Soleilhac, rares sont les modifications législatives qui apparaissent comme de véritables ruptures et *« même l'intervention d'un grand nombre d'entre elles n'affecte pas nécessairement la permanence d'un texte ».* S'il y a lieu de partager cette analyse sur un plan général, il convient de s'en dissocier quant au constat qui en est tiré pour la loi de 1976 : *« Il y a bien longtemps que la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 (…) a cessé d'être ce qu'elle était lors de sa publication. Les modifications et ajouts ont certes bouleversé la physionomie générale de la législation relative aux installations classées mais son régime demeure d'autant plus permanent (…). Ainsi, le droit des installations classées n'a connu que deux lois d'importance en un siècle, en 1917 et 1976, mais la nomenclature varie continuellement. La continuité de ce régime juridique n'en reste pas moins exemplaire car le système mis en place (autorisation/déclaration d'activités limitativement énumérées) demeure, quelles que soient les variations réglementaires »*[886]. C'est oublier les ruptures profondes opérées, justement, dans la continuité originelle qui fondait la loi, par l'introduction de régimes, tel celui de l'enregistrement, que ne mentionne d'ailleurs pas l'auteur dans sa thèse.

---

[884] A. GAUTIER, *« Les ouvrières de la soie, Nord-Dauphiné, 1870-1940 »,* Association « Histoire et patrimoine du pays voironnais », Voiron, 1996, p. 46 ; publication issue de la même auteure : *« Les ouvrières du textile dans le Bas-Dauphiné sous la Troisième République »,* thèse, Histoire, Lyon, 1983.

[885] Installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA), relevant d'une nomenclature au titre de la législation sur l'eau (article L. 214-1 et suiv.).

[886] T. SOLEILHAC, *« Le temps et le droit de l'environnement »,* thèse, Droit, Lyon 3, soutenue le 4 décembre 2006, p. 289.

Avec le temps, et surtout à partir des années 1990, la loi du 19 juillet 1976 a ainsi été complètement transformée, voire transfigurée, et n'a cessé de voir son champ d'application s'étendre (Chapitre 1er), de même que les régimes de soumission (Chapitre 2nd).

Chapitre 1er. La diversité croissante de la nature et du champ des installations classées

La réforme de la loi de 1917 était devenue une nécessité pour de nombreux acteurs. Déjà en 1961, à l'occasion des travaux parlementaires à l'Assemblée nationale sur le projet de loi relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques, il avait été *« exprimé le désir de voir refondre totalement le texte de loi de 1917 »*[887]. Plus tard, le ministre Fosset, lors des débats parlementaires sur le projet de la loi du 19 juillet 1976, entendait « *devoir appeler l'attention de l'Assemblée sur la nécessité de voter rapidement ce projet, dont la discussion était prévue depuis très longtemps »*[888].

La loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 a finalement été promulguée à la suite d'un contexte politique, social et économique nouveau et moteur, au tournant des années 1970, c'est-à-dire à la fin des *Trente Glorieuses*. Elle s'inscrit dans le train des réformes législatives initiées dès le début de son mandat par le président Giscard d'Estaing (voir *infra)*. Pour autant, la loi qui en est issue reste dans la continuité de la loi de 1917, avec des améliorations fort limitées. La simplification originelle fut vite abandonnée pour donner progressivement naissance à une loi protubérante et complexe. Il en est résulté une notion régulièrement étendue de l'installation classée, tant par la nomenclature que par la loi (Section I), une grande diversité de catégories d'installations soumises, indépendamment de la nature des activités concernées (Section II), ainsi qu'un champ d'application qui s'est progressivement élargi aux personnes soumises comme aux intérêts protégés (Section III).

Section I. La notion étendue mais discutable d'installation classée

Dans la continuité des lois précédentes, la loi du 19 juillet 1976 ne donne aucune définition d'une installation classée. Elle apporte toutefois trois changements significatifs. Le premier d'entre eux est bien sûr la notion, nouvelle, d'installation classée. Si le vocable d'établissement classé, qui prévalait jusqu'alors, pouvait se comprendre en lui-même, il en va différemment de celui d'installation, a fortiori si l'on considère leur grand nombre et leur diversité.

[887] JOAN, 1961, n° 47, p. 1970 à 1978.
[888] JOAN, 16 avril 1976, p.1816.

Certains auteurs ont considéré que le terme d'installation était moins restrictif, plus précis que celui d'établissement[889]. En fait, il se révèle parfois plus restrictif quand tout un site industriel relève, par exemple, de la législation sur les ICPE, alors qu'il ne comprend qu'une seule installation classée parmi toutes les activités qu'il met en œuvre. *A contrario*, il est parfois moins précis, quand c'est l'activité entière qui est classée, comme une papeterie, et non pas spécifiquement les installations nuisantes qui concourent à l'ensemble de l'activité papetière.

Il est vrai, par contre, que le terme d'établissement, qui recouvre souvent un statut juridique et un champ d'activités bien définis (au sens du Code du travail), est impropre pour un certain nombre d'installations industrielles classées tels que les centrales d'enrobage, les dépôts d'hydrocarbures, etc.

Par ailleurs, si une seule installation classée peut se trouver dans un établissement, il est plus fréquent qu'un même établissement comprenne plusieurs installations classées. Une confusion se fait souvent entre les deux termes, notamment quand il s'agit de dénombrer les installations classées. Celle-ci est d'autant plus usuelle qu'une installation classée ne correspond que rarement à une seule installation industrielle. De nombreuses rubriques de nomenclature portant sur l'emploi ou le stockage de substances concernent ainsi souvent des substances qui sont utilisées par plusieurs ateliers d'utilisation et font l'objet d'un ou de plusieurs stockages.

De ce fait, comme l'ont établi François Barthélémy et Marc Grimot, la confusion est souvent de mise quand on mentionne le nombre des ICPE : *« On indique le plus souvent le nombre des établissements ayant une ou plusieurs installations classées et en pratique le nombre des installations au sens de la nomenclature est sensiblement supérieur »*[890]. Les auteurs comptabilisent ainsi que sur les quelque 33 000 établissements qui comprennent des installations soumises à autorisation relevant des DRIRE et du STIIIC[891], au 31 décembre 2004, le nombre de rubriques soumises à autorisation s'élève quant à lui, à 61 000 : *« Ceci signifie que chaque établissement soumis à autorisation comporte en moyenne deux activités soumises à autorisation (et plusieurs autres soumises à déclaration) »*[892].

Il en va de même pour la totalité des ICPE dénombrées : elles ne sont pas, au sens propre, 500 000 ou 600 000 (selon les sources) installations classées, mais bien autant

---

[889] Respectivement M. BAUCOMONT et P. GOUSSET, *op. cit.,* p. 41 et JP. BOIVIN, *op. cit.,* p. 25.

[890] *« Rapport sur la simplification de la réglementation des installations classées », IGE/05/032,* 11 janvier 2006, par F. BARTHELEMY et M. GRIMOT, p. 6.

[891] Service technique interdépartemental d'inspection des installations classées (dépendant de la préfecture de police de Paris).

[892] *Ibid.,* p. 28. Il faut y ajouter les 26 559 établissements (dont 23 029 élevages), de la compétence des anciennes directions départementales des services vétérinaires, qui relevaient du régime de l'autorisation. Soit un total d'environ 61 000 établissements selon les statistiques du ministère chargé de l'environnement au 31 décembre 2004. En termes d'installations classées soumises à autorisation proprement dites, il faudrait en fait énoncer un chiffre double.

d'établissements. Lesquels comprennent en moyenne plusieurs ICPE. **On dépasse donc largement le million d'installations classées proprement dites.**

La confusion entre établissement et installation se retrouve même dans certaines dispositions du Code de l'environnement, comme en matière de dispenses de contrôles périodiques pour les installations relevant de la déclaration (voir *infra).*

Il s'agit en pratique plus d'une question de sémantique que d'un apport quelconque de la loi de 1976, comme en atteste la reprise et la poursuite de la nomenclature issue de la loi de 1917 de nombreuses décennies durant, sous l'empire de la loi de 1976, jusqu'à sa refonte complète initiée à partir de 1992. Le terme d'activité classée eût été, en fait, plus approprié, comme il en résulte d'ailleurs du champ d'application originel de la loi du 19 juillet 1976, à savoir « les usines, ateliers, dépôts, chantiers et carrières ». Lesquels relèvent autant d'activités : il est en effet difficile de considérer des chantiers comme des installations ou des établissements[893].

Les travaux parlementaires apportent très peu d'éclairage, du fait qu'il n'y eut pas de débat à ce sujet, chacun considérant que le terme d'installation était plus adapté à l'évolution de la société. Ainsi, le rapporteur, le sénateur Legaret, rappelle que parmi les modifications fondamentales du texte, figure la *« substitution du mot 'installations' au mot 'établissements'. C'est là un progrès indiscutable bien que la jurisprudence et la pratique aient depuis longtemps compris que le mot « établissements » ne devait pas être envisagé de façon étroite. En particulier, on soumettait à classement les activités ou les opérations dangereuses incommodes ou insalubres. Maintenant, il s'agira d'installations classiques même à l'intérieur d'un établissement comportant plusieurs formes d'installations »*[894].

C'était d'ailleurs pourquoi l'article 2 du projet de loi, qui avait le mérite d'être plus explicite, mais qui a disparu lors du vote de la loi, mentionnait : *« Tout établissement comportant au moins une installation classée entre dans le champ d'application de la présente loi. »*[895].La principale discussion parlementaire s'est résumée à rappeler que les débats portent *« sur le problème des établissements classés, qui deviendront, si vous en décidez ainsi, des 'installations classées', cette terminologie nouvelle n'étant pas sans signification puisqu'elle conserve la jurisprudence »*[896].

---

[893] A ce jour, aucun décret de nomenclature n'a cependant concerné des chantiers (déjà visés en tant que tels par la loi de 1917), mais rien ne s'y oppose et cette disposition serait même fort utile pour un certain nombre de chantiers, qui sont parfois de nature à générer plus de dangers ou d'inconvénients que l'activité ou l'ouvrage qui en résulte, une fois en fonctionnement.

[894] JORF, Débats parlementaires, Sénat, 12 juin 1975, p. 1475.

[895] *Ibid.,* p. 1482.

[896] JOAN, Débats parlementaires, *Assemblée nationale*, 16 avril 1976, p. 1816. L'Assemblée s'est cependant dûment prononcée, par scrutin, sur la substitution de la notion d'établissement par celle d'installation (JOAN, *ibid.,* p. 1832). La jurisprudence quant à elle avait, à de rares exceptions près, plutôt consacré le vocable d'établissements classés.

La notion d'installation classée loin d'être innovante et pratique, se révèle plutôt moins appropriée que celle d'établissement. D'ailleurs, la législation européenne ne l'a pas reprise pour retenir celle d'établissement, en particulier dans les directives Seveso successives. L'arrêté ministériel du 10 mai 2000, qui a transposé en partie la directive Seveso 2, définit la notion d'établissement comme l'ensemble des installations classées relevant d'un même exploitant situées sur un même site, y compris leurs équipements et activités connexes, mais en la limitant aux seules installations soumises audit arrêté (situations de risques majeurs). A l'occasion de la transposition de la directive Seveso 3, qui porte sur les établissements, et non sur les installations qu'ils comportent, l'inadéquation de la notion française d'installations n'en est que davantage ressortie (voir *infra)*[897].

La notion d'installation classée devient plus complexe, quand on a affaire à des installations connexes ou de proximité. Ainsi, en vertu de l'article R. 512-32, les installations qui doivent satisfaire aux mêmes prescriptions que les installations classées sont *« les autres installations ou équipements exploités par le demandeur qui, mentionnés ou non à la nomenclature, sont de nature par leur proximité ou leur connexité avec une installation soumise à autorisation, à modifier les dangers ou inconvénients de cette installation »* (souligné par nous).

D'une part, il est fait ici une distinction entre installations et équipements, mais sans qu'aucune définition ne permette de les différencier en pratique, pour les assujettir aux mêmes prescriptions auxquelles sont soumises les installations relevant de l'autorisation. D'autre part, il n'est plus question d'installations ou d'équipements détenus, alors même que certains, bien que non exploités, peuvent être de nature à modifier les dangers ou inconvénients de l'installation classée connexe ou proche : tel est le cas par exemple de stockages de substances dangereuses[898].

Cette approche globalisante a été confirmée récemment lors de la transposition de la directive IED[899] (voir *infra)*. Sont ainsi concernées, outre les installations visées par la nouvelle nomenclature créée à cette occasion, tous autres installations ou équipements s'y rapportant directement, exploités sur le même site, liés techniquement à ces installations et susceptibles d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution (article R. 515-58). Ladite directive définit, quant à elle, la notion d'installation ; à savoir : *« Une*

---

[897] Par ailleurs, de nombreuses années durant, le Code de l'urbanisme n'a connu que le terme d'établissements classés avant d'être mis en cohérence avec la loi du 19 juillet 1976. Ainsi, il a fallu, par exemple, attendre la loi du 4 janvier 1993 relative aux carrières pour que le Code de l'urbanisme soit modifié en conséquence en matière d'opposabilité des plans d'urbanisme : *« Au troisième alinéa de l'article L. 123-5 du Code de l'urbanisme, les mots : « établissements classés » sont remplacés par les mots : « installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan »* (art. 27).

[898] En ce qui concerne le dossier de demande d'autorisation, celui-ci doit porter de la même façon sur *« l'ensemble des installations ou équipements exploités ou projetés par le demandeur qui, par leur proximité ou leur connexité avec l'installation soumise à autorisation, sont de nature à en modifier les dangers ou les inconvénients »* (R. 512-6 II).

[899] Directive 2010/75/UE du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles.

unité technique fixe au sein de laquelle interviennent une ou plusieurs des activités figurant à l'annexe I […] ainsi que toute autre activité s'y rapportant directement, exercée sur le même site, qui est liée techniquement aux activités énumérées dans ces annexes et qui est susceptible d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution »[900]*.* Le primat est bien donné à la notion d'activité et non pas à celui d'installation.

Selon D. Misonne, pour lequel la directive IED s'applique à des activités industrielles polluantes, *« le terme 'installation' a une portée réduite au sens de la directive »*[901]*.* En définitive, la notion générique d'activité devrait bien être celle qu'il conviendrait de privilégier, quels que soient le lieu ou les façons dont s'exerce cette activité : au sein d'installations, d'ouvrages ou d'équipements, ou, plus largement, d'un établissement.

Par rapport à la loi de 1917, la loi de 1976 opère un deuxième changement en abandonnant la mention de *manufactures,* devenue à la fois obsolète et superfétatoire par rapport à celle d'usines, ainsi que la mention de *magasins* du fait que les activités commerciales ne sont plus visées en tant que telles, pour ajouter, par contre, celle de *dépôts.* L'évolution de la nomenclature durant la loi précédente avait tenu compte du fort développement des activités d'entreposage et de stockage, sans que le champ d'application de la loi n'ait été étendu en conséquence. La loi de 1976 remédie à ce manque. Incidemment, soulignons qu'il s'agit là d'une nouvelle démonstration de l'autonomie juridique de la nomenclature par rapport à la loi. De même, les *carrières* ont aussi été explicitement visées, et sans restriction, à l'article 1er de la loi, après moult insistances parlementaires (voir *infra)*.

La liste est d'ailleurs loin d'être limitative du fait que sont susceptibles d'être assujetties toutes installations exploitées ou détenues, et, ce, par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent porter atteinte aux intérêts que la loi protège, du moment qu'elles sont inscrites dans la nomenclature. Les installations de la défense nationale n'échappent plus à la loi (à l'exception de celles qui relèvent du secret Défense). De même, le questionnement sur la soumission formelle des activités d'élevage n'a plus lieu : ces dernières relèvent de plein droit de la nouvelle loi[902]. L'extension considérable du champ d'application à toute personne de droit public ou privé se révèle l'apport le plus riche de la loi.

En outre, les installations pétrolières (dépôts d'hydrocarbures, et par extension de nombreuses activités associées comme les usines de traitement ou de raffinage) sont devenues assujetties, mais sur l'initiative des parlementaires, alors qu'elles bénéficiaient d'un régime spécial, dérogatoire à la loi de 1917, issu de la loi du 11 juillet 1938 sur

---

[900] L'arrêté du 2 mai 2013 relatif aux définitions, listes et critères de la directive 2010/75/UE reprend d'ailleurs cette définition de l'installation.

[901] D. MISONNE, *« La nouvelle directive relative aux émissions industrielles et son incidence sur les installations produisant ou gérant des déchets »,* in : L. DEMEZ (dir.), « *La gestion des déchets. Concepts, obligations, responsabilités, taxation »,* Anthémis, 2012, p. 189 et s.

[902] Et même, potentiellement, plus largement : toutes activités agricoles, cultures intensives comprises (voir *infra).*

l'organisation de la nation en temps de guerre[903]. A la suite de la catastrophe de Feyzin (voir *infra*), le Gouvernement s'était engagé à mettre fin à cette situation, mais n'en avait rien fait. Il a fallu l'intervention des parlementaires pour que cet engagement soit tenu par la voie de l'amendement Delorme.

Enfin, troisième changement, les installations visées peuvent être exploitées mais aussi détenues. Par voie de conséquence, le fait de détenir, même sans exploiter, une installation classée relève de la législation sur les ICPE. C'est un autre apport majeur de la loi qui, étonnamment, n'a fait l'objet d'aucune discussion au Parlement alors que les conséquences, notamment en termes de responsabilités encourues par les détenteurs de telles installations, peuvent être lourdes (voir *infra).*

Les installations classées sont, de fait, définies par la nomenclature (&1), hors le cas d'activités expressément classées par la loi (&2). Reste la question d'activités non classées, mais présentant des dangers ou utilisant des substances ou des matières de même nature que celles relevant d'installations classées (&3).

&1. Les installations classées par la nomenclature : la règle

En application de l'article L. 511-2, les installations classées sont définies par la nomenclature établie par décrets en Conseil d'Etat. C'est bien la nomenclature qui détermine le classement, et non la loi (hors exceptions). Ce fondement est une constante depuis le décret de 1810. Conséquemment, la nomenclature fixe le régime auquel sont soumises les installations concernées.

La nomenclature est à la fois d'interprétation et d'application strictes, ce qui en fait sa rigueur et son intérêt. D'interprétation stricte, car la nomenclature ne souffre d'aucun raisonnement ou classement par analogie, assimilation ou similitude. Les critères sont satisfaits entièrement ou ne le sont pas. Le Conseil d'Etat l'a établi très tôt et la jurisprudence administrative est constante depuis lors. Ce qui correspond bien au principe d'interprétation stricte des textes de droit public, d'autant plus qu'il en résulte des mesures de police. D'application stricte aussi, car, hors exceptions, du moment qu'une activité atteint, voire est susceptible d'atteindre, le seuil de classement ne serait-ce qu'à un seul moment dans l'année, notamment en raison de la capacité de production installée, ladite activité relève *ipso facto* de la législation relative aux ICPE.

La nomenclature ICPE se fonde sur la potentialité des dangers ou des inconvénients pouvant être générés et non pas sur la situation qui prévaut lors du classement. Le dépassement du seuil du régime déclaratif au régime de l'autorisation est ainsi souvent (et irrégulièrement) dépassé par maintes entreprises, soit par inadvertance, soit par

[903] Le décret-loi validé du 1er avril 1939 avait institué une procédure accélérée et simplifiée pour l'autorisation de ces installations. C'était alors en période d'avant-guerre.

insouciance quand ce n'est pas par calcul. L'effet du classement est d'ailleurs automatique : si le seuil est atteint, quelle qu'ait été l'intention de l'exploitant ou le degré de dangerosité du site concerné, la législation relative aux ICPE s'applique dans son entièreté.

La loi du 19 juillet 1976 a apporté plusieurs améliorations notables dans la structuration même de la nomenclature, à compter de la refonte totale qui a été initiée par le décret du 7 juillet 1992. L'ancienne nomenclature, qui prévalait jusqu'alors, était du type alpha-numérique et ne comportait que trois chiffres. Elle présentait l'intérêt d'énumérer les substances et activités par ordre alphabétique, mais sans souci de cohérence ou d'harmonisation d'ensemble. La nomenclature comprend dorénavant quatre chiffres et est censée reposer d'une part sur la nature et/ou la quantité de substances présentes dans l'établissement (séries 1000), d'autre part sur les activités proprement dites (séries 2000)[904]. Le principe a été retenu pour les nouvelles séries de la nomenclature, qui vont venues s'adjoindre vingt ans plus tard, à l'occasion de la transposition de la directive IED et du règlement CLP[905]ainsi que de la directive Seveso 3 ; à savoir respectivement les séries 3000 et 4000 (voir *infra).*

Une autre modification, de grande portée pratique, procède de la codification de la nomenclature opérée par le décret n° 2007-1467 du 12 octobre 2007 créant la partie V de la partie réglementaire du Code de l'environnement. Depuis lors, la nomenclature, constituée par la colonne A de l'annexe à l'article R. 511-9, est immédiatement accessible dans sa version à la fois exhaustive et actualisée, sans avoir à recourir à la recherche et au collationnement d'une multitude de décrets modificatifs, comme ce fut le cas durant près de deux siècles.

La codification n'a toutefois pas été complète, du fait que les catégories d'installations relevant de la Directive Seveso, qui répondaient en fonction des quantités de substances dangereuses en présence, au seuil dit « haut », avec servitudes d'utilité publique, ou bien au seuil dit « bas », ont figuré non pas dans des décrets de nomenclature, mais en annexe d'un arrêté ministériel. Lequel a été précisé par une circulaire[906]. Outre le manque de lisibilité qu'induisait ce texte (annexe d'un arrêté en lieu et place des tableaux de nomenclature), sa légalité était fort douteuse du fait que ces régimes n'avaient pas été édictés par voie de décret. La loi du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable, dite Ddadue, qui transpose la directive Seveso 3, a mis fin à cette incohérence et à ce défaut de base légale (voir *infra)*.

---

[904] La règle de répartition entre ces deux séries est loin de se révéler aussi tranchée (voir *infra).*

[905] CLP : Classification, Labelling and Packaging of substances and mixtures. Règlement (CE) n° 1272/2008 du 16 décembre 2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges,

[906] Arrêté du 10 mai 2000, relatif à la prévention des risques majeurs (JO du 20 juin 2000) et circulaire du 10 mai 2000 (JO du 31 août).

L'absence de définition juridique d'une installation classée, loin d'être un obstacle à l'application de la loi, présente plutôt l'avantage de prendre en compte de nombreuses activités qui peuvent se rencontrer au cours du temps, dès lors qu'elles s'inscrivent dans la nomenclature. Le principe se retrouve, plus largement encore, dans le domaine de l'eau pour les IOTA pour lesquels aucune définition d'installation n'est donnée. Les articles L. 214-1 et L. 214-2 prescrivent que les installations ne figurant pas à la nomenclature des installations classées, ainsi que les ouvrages, travaux et activités[907] concernés sont définis dans une nomenclature établie par décret en Conseil d'Etat. A l'instar des ICPE, il est renvoyé à une nomenclature, figurant à l'article R. 214-1, qui vise aussi bien des installations que des ouvrages sans qu'il soit ainsi fait de distinction entre ces deux catégories. Toutefois, au cours de ces dernières années, l'influence des pratiques juridiques anglo-saxones et européennes se fait de plus en plus sentir.

De façon plus incohérente, en matière d'étude d'impact les dispositions de l'article R. 122-2 s'appliquent aux « travaux, ouvrages ou aménagements » figurant dans le tableau annexé à cet article[908], sans qu'il soit ainsi fait mention d'installations, alors même que les catégories d'aménagements, d'ouvrages et de travaux énumérés dans ledit tableau comportent explicitement des installations, à commencer par les installations classées. Il y a donc clairement confusion entre les termes ouvrages et installations[909]. Le constat avait été également dressé entre les notions d'installations et d'équipements, dans le cadre de l'article R. 512-3 (voir *supra*).

Ainsi, non seulement la notion d'installation classée peut recouvrer des « usines, ateliers, dépôts ou chantiers », mais aussi des ouvrages ou des équipements qu'il est bien difficile de différencier. L'installation classée est, *in fine,* l'activité qui est inscrite dans la nomenclature quel que soit le type d'activité concerné, qu'il s'agisse d'une usine en son entièreté (comme une papeterie ou une cristallerie), un ou plusieurs ateliers au sein d'une usine, un dépôt ou stockage de substances nomenclaturées, ou bien des ouvrages ou des équipements comme des éoliennes.

&2. Les installations classées par la loi : les exceptions

Si les installations classées sont définies par la nomenclature, certaines d'entre elles font cependant l'objet d'un classement par voie législative sur l'initiative souvent des

[907] Contrairement aux dispositions de l'article L. 511-1, il est fait mention ici d'activités : terme qui gagnerait à être repris en matière d'ICPE comme il vient d'être explicité.

[908] En application du décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements (JO du 30 décembre).

[909] Voir notamment G. ULLMANN, *« Commentaires relatifs au décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements »*, *Envir. & Tech.,* n° 319, nov. 2012, p. 52.

parlementaires. Sachant que, comme pour toutes les installations classées, l'applicabilité de ces dispositions législatives reste subordonnée à l'inscription des activités concernées dans la nomenclature. Il en fut ainsi, et ce dès l'origine, des carrières (A), puis des organismes génétiquement modifiés ou OGM (B), des stockages géologiques du dioxyde de carbone (C), enfin des éoliennes terrestres (D).

A. Le classement très tardif et privilégié des carrières

Les débats parlementaires, lors de la discussion de la loi du 19 juillet 1976, sont riches d'enseignement sur la volonté initiale du Gouvernement de ne pas faire figurer ce type d'activités parmi les installations classées, au motif que le Code minier traitait déjà de cette question et se suffisait à lui-même[910]. Par la suite, sur l'insistance tant de députés que de sénateurs, le ministre André Fosset avait fini par reconnaître que *« le Gouvernement n'avait pas, dans son texte initial, prévu le cas des carrières, celles-ci étant réglementées par des dispositions particulières. Mais il est vrai que le Code minier ne prend pas en compte les exigences de l'environnement* : (…) *Si le Code minier prend en compte la sécurité dans l'exploitation des carrières, en revanche, il laisse de côté la protection nécessaire de l'environnement pour l'ouverture d'une carrière »*[911]. La polémique qui fait rage depuis plusieurs années sur la réforme du Code minier, à l'occasion notamment des gaz de schiste[912], démontre toute l'acuité et l'actualité de ce débat, au regard de l'absence des enjeux environnementaux et de la participation du public dans ledit Code.

De ce fait, l'article 1er de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 visait explicitement « les usines, ateliers, dépôts, chantiers et carrières ». C'était même la seule activité en propre qui faisait l'objet d'une telle mention[913]. Pour autant, l'administration n'a rien cédé, puisqu'elle a œuvré en vue de l'exclusion des carrières du champ de la nomenclature avant d'y être contrainte.

Les carrières avaient déjà été exclues du champ de la loi de 1917. Elles ont fini par être soumises par la loi du 19 juillet 1976, contre l'avis du Gouvernement. Mais en pratique, il a fallu le contentieux remarqué « *Les Amis de la Terre »*[914], pour qu'une rubrique spécifique de la nomenclature soit créée, tardivement, par le décret du 9 juin 1994 pris en

---

[910] JOAN, Assemblée nationale, 16 avril 1976, p. 1829.

[911] JO, Débats parlementaires, Sénat, 6 mai 1976, p.875.

[912] Sur les dangers pour l'environnement et la santé publique des hydrocarbures de schiste : A. PICOT et F. RAMADE, *« Les hydrocarbures de schiste : un nouveau pavé dans la mare de la transition énergétique », Le Courrier de la Nature,* n° 283, mai-juin 2014, pp. 25-31 et n° 284, juill-août 2014, pp. 32-39.

[913] Les parlementaires avaient également insisté sur le classement des installations nucléaires de base, mais le nucléaire dérogeant en tout, le Gouvernement n'a pas donné suite (voir *infra).*

[914] CE, 21 fév. 1986, *Assoc. Les Amis de la Terre, Lebon 45* ; *RJE*, 1986, 85.

application de la loi n° 93-3 du 4 janvier 1993 relative aux carrières[915]. Ladite loi a introduit, pour autant, des restrictions en supprimant la référence aux carrières dans le champ de l'article 1er de la loi de 1976, pour la substituer par les *« exploitations de carrières au sens des articles 1er et 4 du Code minier ».*

Elle accorde, de surcroît, de grandes largesses aux exploitants de carrières, en matière de droits acquis et de délais de recours des tiers. Ainsi, en vertu des dispositions de l'article 27, lorsqu'un document d'urbanisme a été rendu public avant le classement des carrières dans la nomenclature des installations classées (alors même que ce classement a été, irrégulièrement, très tardif), seules sont opposables à l'ouverture des carrières les dispositions du plan les visant expressément[916].

De même, en application de l'article 30 alors en vigueur, les décisions relatives à l'ouverture et à l'exploitation de carrières, intervenues antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi, *« ne* [pouvaient] *être déférées à la juridiction administrative que dans le délai de deux mois à compter de leur notification ou de leur publication dans les conditions définies au titre des dispositions du Code minier ».* De ce fait, les tiers ne pouvaient se prévaloir des dispositions propres à la législation des installations classées pour justifier un délai de recours de quatre ans à l'encontre d'une autorisation d'une carrière existante, du fait que leur demande n'était recevable que dans le délai du droit commun de deux mois[917]. En outre, les recours contre les autorisations accordées avant l'inscription des carrières dans la nomenclature, soit jusqu'au 9 juin 1994, ne pouvait que relever du contentieux de l'excès de pouvoir. Le juge ne pouvait donc qu'exercer un contrôle sur le fondement de l'erreur manifeste d'appréciation, et non pas, sur celui du plein contentieux avec toutes les prérogatives dévolues[918]. C'était encore autant de temps de gagné pour les exploitants.

Ce furent ainsi plusieurs milliers de carrières qui vinrent s'ajouter au nombre d'installations classées, et tout particulièrement aux installations soumises à autorisation : soit un accroissement très sensible. Ainsi, le nombre des carrières

---

[915] Rubrique n° 2510 « exploitation de carrières ». Ce cas illustre bien le rôle fondamental joué par la nomenclature : l'absence de nomenclature fait obstacle à l'application de la loi, quand bien même cette dernière assujettit explicitement l'activité concernée.

[916] Voir notamment pour un commentaire détaillé de la réforme : J. UNTERMAIER, *« Les carrières, l'environnement et la loi du 4 janvier 1993 », RJE* 1/1994, p. 5, *Ibid.,* 2-3/1994, p. 175 ; J.-N. CLÉMENT, *« Carrières et environnement », Jcl. Adm.,* Fasc. 373, 2010 ; A. GOSSEMENT, « *Droit minier et droit de l'environnement. Eléments de réflexion pour une réforme relative à l'évaluation environnementale, à l'information et à la participation du public »,* Rapport remis à la ministre de l'Ecologie, 12 octobre 2011, p. 52 et suiv.

[917] CE, 8 sept. 1997, *Brillard ; RJE,* 1998, 436, obs. Schneider.

[918] *« Les recours formés contre les arrêtés d'autorisation d'ouverture de carrières intervenus avant le 5 juillet 1993* [date d'entrée en vigueur de la loi n° 93-3 du 4 janvier 1993] *continuent à relever du contentieux de l'excès de pouvoir, nonobstant la publication du décret n° 94-485 du 9 juin 1994 inscrivant les carrières à la nomenclature des installations classées »* (CE, 4 décembre 1995, *Fédération pour les espaces naturels et l'environnement catalan et autres,* n° 156934 ; CE, 26 mai 1995, *Commission permanente d'étude et de protection des eaux, du sous-sol et des cavernes, RJE*,1-2/1996, p. 169).

officiellement répertoriées en 2004 s'élevait à plus de 5 000 (dont 3 000 actives). La même année, il y a eu plus de 300 arrêtés d'autorisation concernant ces activités[919]. Un recensement plus approfondi a permis de mettre en évidence qu'environ 8 000 carrières furent en fait concernées par le nouveau régime. Au 31 décembre 2010, il était ainsi dénombré 45 998 établissements soumis à autorisation ; parmi ceux-ci, le nombre de carrières soumises à autorisation est passé de 8 000 en 1997 à 4 200 fin 2010, du fait principalement de la concentration des activités d'extraction en France[920].

Si les carrières ont fini par figurer dans la nomenclature près de vingt ans après avoir été visées par la loi, il a fallu à peine cinq années pour que les premières dérogations aient vu le jour, en faveur d'un déclassement de certaines activités extractives, à l'occasion de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole. Puis la loi n° 2005-157 du 23 février 2005, relative au développement des territoires ruraux, a introduit des modifications dans la nomenclature relative à l'exploitation des carrières en créant des exceptions pour les carrières de pierre, de sable et d'argile destinées à la restauration des monuments historiques classés ou inscrits ou des immeubles figurant au plan de sauvegarde et de mise en valeur d'un secteur sauvegardé en tant qu'immeubles dont la démolition, l'enlèvement ou l'altération sont interdits.

Il en est de même pour la restauration de bâtiments anciens, dont l'intérêt patrimonial ou architectural justifie que celle-ci soit effectuée avec leurs matériaux d'origine, lorsqu'elles sont distantes de plus de 500 mètres d'une exploitation de carrière soumise à autorisation ou à déclaration et lorsque la quantité de matériaux à extraire est inférieure à 100 m3 par an et que la quantité totale d'extraction n'excède pas 500 m3. Ces activités extractives ne relèvent dès lors plus que du régime de déclaration, mais avec contrôle périodique (voir *infra).* Toutefois, ces exclusions se comprennent bien de par leur finalité et leur champ limité.

Les carrières ont bénéficié par la suite d'un régime dérogatoire en matière du bénéfice des droits acquis, en application de l'article L. 515-6. Par dérogation aux dispositions de l'article L. 513-1, les carrières en situation régulière, au regard des dispositions de l'article 106 dans sa rédaction issue de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 et des articles L. 341-1, L. 342-1 et L. 343-1 du Code minier, peuvent ainsi continuer à être exploitées dans le respect des prescriptions qui leur étaient applicables, antérieurement à l'inscription des carrières à la nomenclature des installations classées. Cette dérogation, introduite par l'ordonnance n° 2011-91 du 20 janvier 2011, portant codification de la partie législative du Code minier (art. 6), témoigne de la force du lobby des carriers, compte tenu que ces

---

[919] F. BARTHELEMY et M. GRIMOT, *« Rapport sur la simplification de la réglementation des installations classées », IGE/05/032,* 11 janvier 2006, p. 31.

[920] Bilan annuel d'activité de l'Inspection des installations classées mis en ligne le 26 août 2011 par le ministère chargé de l'écologie. Le nombre d'établissements concernés a connu une baisse sensible avec un total de moins de 500 000 (dont 90 % d'établissements comprenant une ou plusieurs installation(s) relevant de la déclaration), consécutivement au relèvement des seuils d'autorisation « *afin d'alléger les procédures » et* à la désindustrialisation que connaît la France.

activités, visées expressément à l'article 1er de la loi de 1976, n'ont fait l'objet d'une inscription à la nomenclature qu'en juin 1994.

Un rapport parlementaire, en faveur des territoires ruraux, répondant à une mission commandée le 25 octobre 2011 par le président Sarkozy, va encore plus loin en termes de dérogation ; il préconise des modifications du droit des carrières, parmi lesquelles l'allègement des mesures administratives relatives à l'exploitation des petites carrières de roches ornementales, la dispense de garantie financière pour la remise en état des petites carrières, mais également la suppression du contrôle des émissions de poussières pour les entreprises sans salarié[921]. Cette réforme, encore proposée au nom de la « simplification », mais qui n'a pas abouti à ce jour, signifierait localement la dégradation du paysage rural et des nuisances accrues pour le voisinage.

Non seulement la mention des carrières n'a pas été restaurée au sein de l'énumération des activités éligibles, à la suite des usines, ateliers, dépôts ou chantiers, mais il a même été ajouté à la fin de l'article L. 511-1 que les dispositions relatives aux installations classées sont également applicables aux exploitations de carrières, « au sens des articles L. 100-2 et L. 311-1 du Code minier ». Cette disposition, qui a été introduite par l'ordonnance n° 2011-91 du 20 janvier 2011 portant codification de la partie législative du Code minier, génère plus de questions qu'elle n'apporte de précisions.

En effet, dans le cadre de cette codification, deux articles préliminaires indiquent le principe selon lequel les substances relèvent soit des mines, soit des carrières selon qu'elles sont ou non qualifiées par le livre Ier du Code minier relatif aux mines (art. L. 100-2 du Code minier). Le raisonnement doit se faire par défaut, ce qui ne clarifie guère la situation : les substances qui ne ressortissent pas aux mines relèvent des carrières. Ces dernières sont ainsi définies négativement, comme les gîtes de substances minérales ou fossiles n'entrant pas dans la catégorie des mines (art. L. 311-1)[922].

Par ailleurs, les exploitations minières, pétrolières et gazières quant à elles échappent toujours à cette législation pour conserver leur propre autonomie au sein du Code minier, qui leur reste globalement très favorable.

B. Le classement des organismes génétiquement modifiés

La loi 92-654 du 13 juillet 1992, relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés (OGM), a institué, en application de directives

---

[921] E. BLANC, D. FASQUELLE, Y. FAVENNEC et P. MOREL A L'HUISSIER, *« La simplification des normes au service du développement des territoires ruraux »*, Rapport au Président de la République, remis par la Mission nationale sur la ruralité, mars 2012, p. 149 et suiv. ; voir aussi : C. LEBEL, *« Simplification des normes au service du développement des territoires ruraux »*, Droit rural, n° 404, juin 2012.

[922] Cette distinction entre mines et carrières, fondées sur la substance extraite a été validée par un arrêt du Conseil d'Etat : CE, 22 mai 1996, *Sté Stamm Béton,* n° 119538 et 119539).

communautaires relatives à la protection de l'environnement, l'obligation d'un agrément pour certaines catégories d'installations ou de substances. A cette occasion, certains OGM ont fait l'objet d'une inscription dans la nomenclature ICPE, à la rubrique 2680, lors de sa refonte par le décret n° 93-1412 du 29 décembre 1993. Les OGM visés sont ceux définis par l'article D. 531-1.

Sont concernées les installations où sont utilisés de façon confinée les OGM dans un processus de production industrielle, à l'exclusion des OGM qui ont reçu une autorisation de mise sur le marché conformément au titre III du livre V du Code de l'environnement et utilisés dans les conditions prévues par cette autorisation de mise sur le marché. Il est entendu par utilisation, toute opération faisant partie d'un processus de production industrielle au cours duquel des organismes sont génétiquement modifiés, des OGM sont cultivés, mis en œuvre, stockés, détruits, éliminés, ou bien utilisés de toute autre manière, à l'exclusion toutefois du transport. Il est une constante que le transport, même de substances elles-mêmes relevant de la nomenclature des installations classées, échappe à la législation sur les ICPE. Ce qui permet parfois aux exploitants de déporter tout ou partie des dangers sur les lieux et modes de transport (voir *infra).*

C. Le classement des stockages géologiques du CO2

L'article 256 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a habilité le Gouvernement à prendre, par ordonnance, dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, toutes mesures pour modifier la partie législative du Code de l'environnement. Ce fut l'objet de l'ordonnance n° 2010-1232 du 21 octobre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'environnement[923]. Dans ce cadre, les articles 5 à 9 visent à compléter la transposition de la directive 2009/31/CE du 23 avril 2009 relative au stockage géologique du dioxyde de carbone (CO2), en donnant un cadre légal à ces stockages (art. L. 229-32).

Il est ainsi inséré une section VI au chapitre IX du titre II du livre II du Code de l'environnement intitulée *« stockage géologique de dioxyde de carbone et accès des tiers »*. La section vise à définir le cadre réglementaire pour le stockage géologique de dioxyde de carbone, conformément aux dispositions de la directive. Cette nouvelle section fait suite et complète la section V, introduite dans le code en application de l'article 80 de la loi portant engagement national pour l'environnement, relative à la

[923] Compte tenu du retard constant de la France en matière de conformité communautaire, cette ordonnance constitue la quatrième vague de transpositions du droit européen en l'espace de seulement cinq ans dans le domaine de l'environnement (L. n° 2005-1319 du 26 oct. 2005 ; L. n° 2008-757 du 1er août 2008 ; Ord. n° 2009-229 du 26 févr. 2009).

recherche de formations souterraines aptes au stockage géologique de dioxyde de carbone[924].

L'ordonnance définit les conditions pour que cette technologie récente, voire expérimentale, soit mise en œuvre de sorte à ne pas nuire à l'environnement et à la santé humaine. Ainsi, il est précisé que les activités de stockage géologique de dioxyde de carbone doivent respecter les intérêts visés à l'article L. 511-1 du Code de l'environnement et à l'article 79 du Code minier. La sous-section 1 de la section VI institue l'obligation d'une autorisation d'exploiter sur le fondement de la législation relative aux ICPE, ajoutant ainsi cette activité au régime d'autorisation. Conséquemment, l'activité a été inscrite dans la nomenclature par le décret n° 2012-384 du 20 mars 2012 (rubrique n° 2970). Ces activités s'inscrivant dans les mesures croissantes, bien qu'insuffisantes, prises pour lutter contre l'effet de serre[925], il convenait dès lors de les faire figurer dans la nomenclature. Ce qui fut fait, mais avec quelque retard.

Ainsi, l'exploitation de sites de stockage géologique de dioxyde de carbone, y compris ceux d'une capacité de stockage totale envisagée inférieure à 100 kilotonnes entrepris à des fins de recherche et développement ou d'expérimentation de nouveaux produits et procédés, est soumise à l'obtention d'une autorisation délivrée en application de l'article L. 512-1 (art. L. 229-37). De plus, la Commission européenne doit être consultée préalablement à la délivrance de l'autorisation, conformément aux exigences de la directive.

L'autorisation d'exploiter fixe le volume et les caractéristiques de dioxyde de carbone destiné à être stocké. Elle est notamment conditionnée à l'élaboration d'un plan de surveillance couvrant la période d'exploitation et le suivi du site après sa fermeture (art. L. 229-38) et à la justification, par le demandeur, de sa conformité au regard de la législation minière (art. L. 229-44 et L. 229-45), ce qui n'est pas sans rappeler la justification analogue demandée en matière d'enregistrement.

Ces stockages échappent toujours au champ d'application du débat public, malgré des demandes en ce sens de la Commission nationale du débat public (voir *infra).*

D. Le classement politique des éoliennes terrestres

Le législateur est intervenu une nouvelle fois dans un domaine en principe réservé au pouvoir réglementaire, pour procéder cette fois pour des raisons essentiellement politiques, au classement des éoliennes terrestres.

---

[924] Le chapitre II de la directive portant sur la *« sélection des sites de stockage et aux permis d'exploration »* avait en effet été transposé par l'article 80 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

[925] Sur les différents moyens techniques de capture du CO2 : voir C. OUELLET, F. BIASOTTO et S. ALEX, *« Capture du dioxyde de carbone. Tendances et perspectives », Envir. & Tech.,* n° 347, mai 2015, pp. 54-59.

Lors de l'examen de la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, l'Assemblée nationale a adopté un amendement en vue d'inscrire les paysages parmi les intérêts visés par la loi relative aux ICPE (voir *infra)*. C'est en quelque sorte la prise en compte explicite, mais toute symbolique, des paysages comme compensation au recul de la protection de l'environnement, par la création notamment du régime de l'enregistrement. C'est aussi un moyen de justifier le classement, dans le même temps, des éoliennes terrestres.

D. Gillig voit là une confirmation de la volonté du Gouvernement de freiner l'essor de l'énergie éolienne : *« Sans la modification lexicale de l'article L. 511-1 du Code de l'environnement, il aurait été très difficile aux partisans de la soumission des fermes éoliennes au régime des installations classées de justifier leur classement par cette législation* »[926]. Laquelle soumission a été obtenue lors de l'adoption de la loi « Grenelle 2 » (loi « engagement national pour l'environnement » n° 2010-788 du 12 juillet 2010), malgré l'avis contraire unanime des participants au Comité opérationnel du Grenelle sur les énergies renouvelables. Une disposition a donc été introduite, à l'article L. 553-1, soumettant au régime de l'autorisation, au plus tard avant le 13 juillet 2011, les éoliennes terrestres dont la hauteur des mâts dépasse 50 mètres.

Il a même été créé le chapitre III de la section II du titre V du livre V du Code de l'environnement portant spécifiquement sur les éoliennes. L'action de l'ancien président Valéry Giscard d'Estaing, qui avait pris la tête d'un mouvement qui s'opposait aux éoliennes, au motif, fort légitime en soi mais bien opportun en l'espèce, de la préservation des paysages, s'est révélée efficace. Tout comme l'action d'EDF, associée au même mouvement (voir *infra)*.

En application de cette disposition législative, deux décrets ont été rapidement pris portant sur le régime applicable aux éoliennes : le décret n° 2011-984 du 23 août 2011 modifiant la nomenclature des installations classées et le décret n° 2011-985 du 23 août 2011 pris pour l'application de l'article L. 553-3. Le premier inscrit ces installations à la nomenclature des installations classées (rubrique 2980)[927] et les soumet aux régimes de l'autorisation (pour l'essentiel) et de la déclaration. Le second fixe notamment le régime de constitution des garanties financières et les modalités de mise à l'arrêt définitif, de démantèlement et de remise en état.

Le classement des seules éoliennes terrestres, et non en mer (y compris proches du littoral), ainsi que les prescriptions qui s'y attachent (distance notamment de 500 m par rapport aux constructions et aux zones destinées à l'habitation, conditions exigeantes à respecter par rapport aux risques d'interférences avec les radars), attestent du choix politique de freiner le développement de ces sources d'énergie. La comparaison avec la

---

[926] D. GILLIG, **«** *L'impact de la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés sur le droit des installations classées », Envir.* n° 4, Avril 2009, étude 5. Voir également G. PAUL, *« Le droit éolien »,* éd. Papyrus 2014.

[927] « Installation terrestre de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent et regroupant un ou plusieurs aérogénérateurs ».

distance minimale (100 m) à respecter par les exploitations d'élevage par rapport aux tiers est frappante à ce sujet. Cette distance est même réduite à 50 m pour les élevages de porcs ou de volailles en plein air, et jusqu'à…20 m pour certains élevages de volailles[928]. Même si les éoliennes peuvent effectivement se voir de fort loin, altérer le paysage[929] et générer des nuisances sonores, les gênes de voisinage entre ces deux types d'activité n'ont rien de commun.

L'exclusion du régime de l'enregistrement est tout aussi démonstrative. Alors que le classement intervient à un moment où l'Etat entend accélérer le basculement d'activités soumises à autorisation vers celui de l'enregistrement, au nom de la simplification du droit et de la relance économique, ce régime n'est pas retenu pour les éoliennes. Le choix politique est encore plus net quand le classement établi pour le régime d'autorisation est le plus sévère et le moins usité de la nomenclature : rayon d'affichage de 6 km. Soit le rayon alors dédié aux activités ou substances non seulement classées Seveso, mais aux plus dangereuses d'entre elles. Davantage encore que lors la création d'installations nucléaires de base, qui relève d'un rayon réglementaire d'affichage de 5 km. Le classement passe ainsi, sans transition, du niveau d'autorisation le plus élevé (rayon de 6 km) à la simple déclaration : d'un extrême à un autre.

A l'aune du rayon d'affichage, qui matérialise l'étendue des dangers ou des inconvénients qui peuvent affecter les communes environnantes[930], les éoliennes terrestres sont considérées comme susceptibles de présenter plus de dangers ou de nuisances que des centrales nucléaires. Cette situation est d'autant plus démonstrative des choix politiques, en réponse à la force des lobbies, que depuis lors les rayons d'affichage associés aux activités Seveso ont été drastiquement resserrés pour ne plus comporter qu'un rayon maximal de 3 km (voir *infra).*

Par ailleurs, en fin d'exploitation, les conditions de démantèlement des éoliennes et de remise en état du site, qui ont été également déterminées avec précision par le

---

[928] Arrêté du 27 décembre 2013 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations relevant du régime de l'autorisation au titre des rubriques n° 2101, 2102, 2111 et 3660 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement. Les arrêtés relatifs aux régimes de l'enregistrement et de la déclaration édictent les mêmes règles. La distance peut encore être réduite à 15 m pour les stockages de paille et de fourrage de l'exploitation.

[929] C. CRESPY, « *Eoliennes et paysages : recherche sur les critères jurisprudentiels de l'insertion paysagère des éoliennes »,* thèse, Droit, Montpellier 1, 2013. Sans évoquer le cas, non isolé toutefois, des soupçons étayés en matière de prises illégales d'intérêts, voire de corruption, dans ce secteur d'activités : voir à ce sujet la question écrite n° 16367 de Mme Stéphanie Riocreux (Indre-et-Loire - SOC), publiée dans le JO Sénat du 21 mai 2015 (p. 1177). La sénatrice appelle ainsi l'attention de la garde des Sceaux sur les observations du service central de prévention de la corruption (SCPC) formulées dans son rapport pour l'année 2013, remis en juin 2014 au Premier ministre et au garde des Sceaux. Notamment sur le fait que, selon le SCPC, *« le développement de l'activité éolienne semble s'accompagner de nombreux cas de prise illégale d'intérêts impliquant des élus locaux »,* avec *« un risque de développement d'atteintes à la probité beaucoup plus graves, comme celui de la corruption ».* Le SCPC vise principalement la *« confusion entre l'intérêt public, que doivent servir les élus dans le cadre de leur mandat, et l'intérêt personnel qu'ils peuvent retirer d'une opération qui peut s'avérer litigieuse, particulièrement lorsque ces mêmes élus sont susceptibles de percevoir des redevances de location pour l'implantation d'éoliennes sur des terrains leur appartenant ou propriété de leurs proches ».*

[930] Conformément aux dispositions de l'article R. 512-14-4°.

législateur, comptent parmi les plus sévères. Ainsi, contrairement à maintes autres installations de nature industrielle, et notamment aux autres installations classées soumises à autorisation (y compris Seveso), en cas de défaillance de l'exploitant il revient à la société mère de se substituer à ce dernier. Cela, en application de l'article L. 553-3 : *« L'exploitant d'une installation produisant de l'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent ou, en cas de défaillance, la société mère est responsable de son démantèlement et de la remise en état du site, dès qu'il est mis fin à l'exploitation, quel que soit le motif de la cessation de l'activité. Dès le début de la production, puis au titre des exercices comptables suivants, l'exploitant ou la société propriétaire constitue les garanties financières nécessaires »*[931]. La mise en cause de la société mère, régulièrement demandée, pour des cas analogues, par de nombreux juristes et associations, n'a par contre toujours pas été édictée pour aucune autre installation.

De plus, depuis l'arrêté du 6 novembre 2014 relatif aux garanties financières, l'harmonisation opérée entre les ICPE soumises à ce régime conduit, pour les éoliennes, à la réactualisation tous les cinq ans, et non plus tous les ans, du montant des garanties financières. Toutefois, cette mesure se heurte à la disposition législative précédente qui avait été taillée sur mesure à l'encontre des éoliennes. La confusion est donc totale à cet égard.

Les éoliennes en mer ne sont, quant à elles, pas assujetties au régime des ICPE, même si elles doivent satisfaire à certaines obligations analogues (comme celles qui précèdent) et à une taxe spéciale ; elles nécessitent de très lourds investissements et demandent une grande maîtrise technologique, qui ne peuvent être que l'apanage d'importantes et influentes sociétés (contrairement aux éoliennes terrestres). L'on ne peut que s'interroger sur la différence de statut entre ces deux types d'activités de production d'électricité, en dépit de l'arrêt contraire du Conseil d'Etat, en date du 16 avril 2012, qui a jugé que cette différence de traitement était en rapport avec l'objet de la loi « Grenelle 2 » et dans le respect du principe d'égalité devant la loi[932].

En effet, selon leur localisation et leur nombre à un endroit donné, les éoliennes, qu'elles soient terrestres ou maritimes, peuvent être à l'origine d'impacts majeurs sur la biodiversité (emprise, collision, hachage par les pâles) comme sur le paysage. Les éoliennes en mer comprennent des hauteurs de mâts et des dimensions de pâles autrement plus importantes que les éoliennes terrestres, et s'accompagnent de vastes plates-formes en mer (transformateurs), ainsi que souvent des lignes électriques sur le littoral. Elles nécessitent aussi des travaux importants d'agrandissement de ports pour l'entreposage des pales à l'issue de leur fabrication et /ou de leur maintenance. Selon les caractéristiques des projets et des milieux affectés, le bilan écologique et paysager global n'est ainsi pas toujours en faveur des éoliennes en mer, pourtant exclues du régime des ICPE.

---

[931] Il est ainsi mis fin, pour les seules éoliennes terrestres, au principe de l'autonomie juridique des personnes morales.

[932] CE, 13 juil. 2012, *Stés Innovent et Volkswind,* n° 353565 et 353577.

S'il paraît pertinent de ne pas créer de régime spécial pour ce type d'activités et de les inclure dans le régime des ICPE, encore convient-il de ne pas créer de disparité de traitement au sein d'elles, comme entre elles et les autres activités qui y sont assujetties.

&3. Le cas des nombreuses installations qui restent hors du champ de la loi du 19 juillet 1976

Maintes activités industrielles, qui le justifieraient de par les dangers ou inconvénients associés, échappent à la législation des ICPE alors que cette dernière s'applique pourtant, par exemple, à de nombreuses installations sensibles relevant du ministère de la Défense. Ainsi, en vertu de l'article R. 517-1 sont visées *« les installations classées relevant du ministère de la défense appartenant aux organismes, unités et établissements »* de treize natures différentes (des postes de commandements à des bases de fusées, stations de surveillance, etc.). Et cela, même si les régimes d'autorisation ou de déclaration procèdent d'une instruction, de prescriptions et d'inspections spéciales en la matière.

Il est d'autant plus surprenant qu'à l'occasion de la loi de 1976, certaines activités industrielles et/ou économiques soient restées exclues de la législation des ICPE, quand bien même les sites concernés comportent des installations classées. Ainsi, il a été amplement jugé que le fait de comprendre des ICPE au sein d'un site ou d'une activité ne confère pas à ceux-ci le caractère d'installation classée, dès lors qu'ils ne figurent pas dans la nomenclature. La jurisprudence est particulièrement abondante pour les aérodromes et les aéroports, souvent sujets à contentieux[933]. Il en fut de même pour de nombreuses autres activités, notamment pour les centrales nucléaires, qui furent longtemps régies non par une loi, mais par un décret : décret modifié n° 63-228 du 11 décembre 1963[934]. Si cette situation peut aisément se comprendre pour des activités qui ne comprennent qu'une ou deux installations classées, bien éloignées du cœur de métier, comme c'est le cas pour les hypermarchés (qui contiennent des groupes frigorifiques et des chaufferies, souvent classés), elle se défend mal sur les plans juridique comme écologique, pour les activités précitées.

---

[933] CE, 1er juin 1984, *Féd. de défense contre les nuisances des avions et Assoc. pour la défense contre les nuisances des aéroports du Nord de Paris,* n° 9085, 9086 et 10259, *RJE,* 1984, 142, *Lebon* T. 679 ; CE , 15 fév. 1991, *Assoc. de défense contre les nuisances et pour la qualité de vie de Saint-Mard, et a.,* n° 109540, 109677, 109678 et 109679 ; CAA Paris, 3 juin 1997, *Comité de défense des riverains de l'aéroport Paris-Nord,* n° 96PA00287, *RJE,* 4/1997, p. 586, obs. Schneider ; CE, 23 oct. 1998, *Assoc. de défense contre les nuisances et pour la qualité de vie de Saint-Mard,* n° 167364. Dans le même sens, mais à la suite d'un recours de la part de l'exploitant : TA Versailles, 27 janv. 1998, *Aéroports de Paris c/préfet de l'Essonne,* n° 93177.

[934] Voir notamment : CE, 20 juin 1984, *Assoc. les Amis de la Terre,* rec. CE, p. 233 ; CE, 27 mai 1991, *Ville de Genève et a., AJDA* 1999, p. 159 ; CE, 16 oct. 1991, *Cne de Roeser et de Dudelange c/ EDF*, n° 88563.

Le fait que les activités concernées relèvent d'une autre législation ne convainc guère quant à la pertinence de laisser subsister ces exemptions. Il en va de même pour plusieurs autres activités comme les mines ou les canalisations de transports de matières dangereuses[935], dont les dangers ou inconvénients s'inscrivent bien dans le champ usuel des installations classées. Citons, par exemple, le cas des installations de traitement et d'élimination des déchets qui relèvent d'installations classées, mais aussi de la législation héritée de la loi du 15 juillet 1975, avec la particularité, et la difficulté supplémentaire, qu'elles mettent en jeu à la fois la compétence du préfet et celle du maire (voir *infra)*.

Depuis plusieurs années cependant, il importe de relever une nette tendance vers la convergence, voire l'alignement, des différentes dispositions légales qui régissent les activités industrielles particulièrement nuisantes ou dangereuses, sur la législation des ICPE. Ce fut partiellement le cas pour les installations nucléaires de base (INB) et pour les canalisations de transport, et cela avait été envisagé pour les activités minières, dans le cadre de la refonte projetée du Code minier (voir *infra)*.

Ainsi, depuis le décret n° 95-540 du 4 mai 1995 et son arrêté du 26 novembre 1999 [936], renforcé en cela par la loi TSN[937] et ses textes d'application, le cadre légal des INB s'est davantage inscrit dans le droit des installations classés, tant en matière de procédure d'autorisation, de prescriptions de fonctionnement, de rejets, que de sanctions administratives et pénales. L'approche quasi exclusivement sanitaire des rejets a notamment laissé place à une démarche intégrée, fondée sur celle des installations classées en prenant en compte les impacts environnementaux[938].

L'alignement progressif des INB sur le droit commun de l'environnement, de sorte qu'il devient de moins en moins pertinent d'évoquer le droit nucléaire, s'est poursuivi avec la procédure et le mode d'évaluation environnementale relevant des règles communes (par le décret du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact) et avec des dispositions également communes en matière de participation du public, notamment à l'occasion de la réforme des enquêtes publiques opérée en 2011.

---

[935] Ainsi, une canalisation de transport de chlorure de vinyle monomère (hautement cancérogène) ne relève pas d'une installation classée, comme l'a rappelé le Conseil d'Etat (CE, 24 oct. 2001, *Cne de Marennes et a.,* n° 228543 et 233238.

[936] Respectivement décret relatif aux rejets d'effluents liquides et gazeux et aux prélèvements d'eau des installations nucléaires de base (JO, 6 mai 1995), et arrêté fixant les prescriptions techniques générales relatives aux limites et aux modalités des prélèvements et des rejets soumis à autorisation, effectués par les des installations nucléaires de base (JO, 5 janvier 2000).

[937] Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire (JO 14 juin).

[938] Voir notamment à ce sujet : M. MOLINER-DUBOST, *« L'évolution de la réglementation des rejets d'effluents radioactifs »,* in O. GUEZOU et S. MANSON (dir.), *« Droit public et nucléaire »,* Bruylant, 2013, p. 217-225 ; J. UNTERMAIER,*« La prise en compte de l'environnement dans les procédures de création d'une centrale nucléaire »,* in : *« Les centrales nucléaires et l'environnement »,* Colloque de Nanterre de la Société française pour le droit de l'environnement (1982), Collection Droit et économie de l'environnement, 1983.

Cet alignement, encore incomplet, est toutefois bien avancé à ce jour et était tout sauf attendu, tant le lobby nucléaire, qui n'a rien perdu de sa superbe, a veillé au grain. Ainsi, lors de l'examen de la loi du 19 juillet 1976, les parlementaires furent nombreux et insistants, dont le rapporteur du texte le sénateur Legaret, pour réclamer l'inscription des centrales nucléaires au sein des ICPE. Le ministre chargé de l'environnement avait alors tenu à récuser cette demande, sous des prétextes fallacieux : *« En ce qui concerne les centrales nucléaires qui ne figurent pas à la nomenclature des établissements classés, il y a lieu de préciser qu'elles sont soumises néanmoins à une procédure d'autorisation au moins aussi complète que celle des établissements classés (sic). Elles relèvent, en effet, des décrets des 11 décembre1963 et 27 mars 1973*[939]*. Un service spécial du ministère de l'industrie et de la recherche, doté d'un personnel hautement qualifié, est chargé du contrôle des installations nucléaires de base. Mes services ont un rôle essentiel dans la politique d'implantation et dans la réglementation de ces centrales afin de garantir l'ensemble des intérêts qui sont en cause dans le domaine de l'environnement »*[940].

Un an plus tard, lors de la discussion ultime sur le projet de loi, les parlementaires reviennent à la charge. Le ministre Jarrot précise à nouveau que *« les règles de procédure sont fixées par le décret du 11 décembre 1963 modifié le 27 mars 1973 aux termes duquel l'autorisation est accordée non par le préfet, mais par le ministre de l'industrie et de la recherche après une procédure comportant une enquête publique ainsi qu'une concertation étroite avec le ministre de la santé et le ministre de la qualité de la vie*[941] *».* Et de préciser que ces règles assurent ainsi toute garantie pour la protection de l'environnement.

Le même constat peut être porté en ce qui concerne les canalisations de transport de matières dangereuses, dont les dispositions ont été codifiées dans le Code de l'environnement par l'ordonnance n° 2010-418 du 27 avril 2010. Le chapitre cinquième du titre V du livre cinquième, qui les accueille (art. L. 555-1 et suiv.), édicte des règles de procédure proches de celles des ICPE et les intérêts visés ont été repris de ces dernières. Puis, a été pris l'arrêté du 5 mars 2014 définissant les modalités d'application et portant règlement de la sécurité des canalisations de transport de gaz naturel ou assimilé, d'hydrocarbures et de produits chimiques. Quant au classement, au demeurant très simplifié, de ces canalisations, fixé par l'article R. 555-1, rien ne s'oppose plus à ce qu'il soit intégré tel quel au sein de la nomenclature des installations classées.

D'autant plus que ce rapprochement, notamment en matière des dispositifs de contrôle, a été renforcé par des décrets ultérieurs, à savoir le décret n° 2012-615 du 2 mai 2012 relatif à la sécurité, l'autorisation et la déclaration d'utilité publique des canalisations de transport de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques, et, plus récemment encore, le décret n° 2013-1272 du 27 décembre 2013 qui a été suivi de l'arrêté ministériel du 25

---

[939] Réglementation fondée quasi exclusivement sur les risques sanitaires et non pas sur les impacts environnementaux.

[940] Débats parlementaires, Sénat, 12 juin 1975, JORF, p. 1481.

[941] Débats parlementaires, Sénat, 6 mai 1976 JORF, p. 873 et 874.

mars 2014. Ce dernier refond la réglementation relative à la sécurité de l'ensemble de ces canalisations de substances dangereuses[942]. Auparavant, selon la nature des produits transportés, ces canalisations étaient régies par différents textes, dont les dispositions ne rappelaient en rien la législation sur les ICPE[943].

En matière de police, à la suite de l'ordonnance du 11 janvier 2012[944], l'arrêté du 15 avril 2013 étend le domaine de contrôle des inspecteurs des ICPE en les habilitant pour constater des infractions prévues par le Code de l'énergie portant sur les installations de gaz naturel liquéfiés et les stockages souterrains de gaz, sur les réseaux de distribution ou de transport de gaz, comme sur les réseaux de transport d'hydrocarbures. Une circulaire, en date du 19 juillet 2013, relative à la mise en œuvre des polices administratives et pénales dans les champs de compétences, tels que définis au 2° du II de l'article L. 172-1, précise que les contrôles de police de l'environnement peuvent ainsi être exercés sur l'ensemble du livre V du Code de l'environnement, hors les domaines des INB, de la publicité et des risques naturels[945]. Sont donc visés, indistinctement, les ICPE, le contrôle des déchets, les canalisations de transport de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques, ainsi que les ouvrages de chargement, déchargement et de stationnement de matières dangereuses.

Il n'est certes pas encore question à ce jour de l'inscription des activités ou ouvrages précités dans la nomenclature des installations classées, mais cette ultime étape serait bienvenue[946]. Des activités aussi sensibles que celles relevant de la défense nationale n'ont-elles pas fait leur entrée dans la nomenclature lors de la loi de 1976 ?

La voie paraît également ouverte avec la transformation du CSIC en CSPRT en 2011. Le Conseil supérieur des installations classées (CSIC), créé en 1976, avait à l'origine pour

---

[942] Les canalisations concernées parcourent la France sur 51 000 km, dont 37 000 pour les seules canalisations de gaz. Les canalisations de transport d'hydrocarbures et de produits chimiques représentent, quant à elles, respectivement 10 000 et 4 000 km : in L. RADISSON, *« Mieux maîtriser l'urbanisation autour des canalisations dangereuses », Envir. & Tech.,* 336, mai 2014, p. 38.

[943] A savoir notamment le décret n° 65-881 du 18 octobre 1965 relatif au transport des produits chimiques par canalisations et le décret n° 85-1108 du 15 octobre 1985 relatif au régime des transports de gaz combustibles par canalisations.

[944] Ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du Code de l'environnement (entrée en vigueur le 1er juillet 2013). Voir notamment : MP. MAÎTRE et E. MERLANT, *« Les nouvelles polices environnementales : un équilibre délicat entre droit administratif et droit pénal », Env.* 2014, n° 3, étude 5.

[945] NOR : DEVP1317091C, *BOME,* n° 14/2013 ; D. GILLIG, *« Polices administratives et pénales en matière d'installations classes pour la protection de l'environnement », Env. 2013,* n° 10, comm. 69 ; C. LARONDE-CLERAC, *« Droit pénal de l'environnement », RJE,* 4/2014, p. 651.

[946] Elle serait même fortement bénéfique, déjà dans un souci de simplification et de clarté, tant le Code de l'environnement (pour n'évoquer que celui-ci) s'est sensiblement étoffé au cours de ces dernières années : les nouveaux chapitres ou sections s'ajoutant sans cesse aux autres, sans qu'il n'y ait fusion mais bien stratification. Les recoupements ou alignements croissants entre les différentes législations ou procédures ne permettent nullement une bonne cohérence et lisibilité d'ensemble : voir notamment à ce sujet Ph. BILLET, *« La lettre et le néant : de l'inconsistance de la codification dans le domaine des pollutions, nuisances et des risques », Dr. env.,* janv.-fév. 2001, n° 85, p. 21.

compétence exclusive celle des installations classées. En 2010, il est jugé utile d'examiner dans une même instance des questions relevant du risque industriel, du risque nucléaire et du risque de transport de matières dangereuses par canalisations, eu égard à la dangerosité des substances en jeu et aux mesures à prendre. Ce Conseil a donc vu ses compétences s'élargir aux installations nucléaires de base (décret n°2010-882 du 27 juillet 2010), aux canalisations de transport (ordonnance n°2010-418 du 27 avril 2010) puis aux canalisations de distribution de gaz (décret n°2011-1891 du 14 décembre 2011) pour devenir, en 2011, le Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT)[947].

L'exemption des installations de transport doit aussi être relevée, comme celles qui relèvent des activités de la SNCF. Les installations ferroviaires devaient ainsi passer sous le régime du droit commun à l'occasion de la loi de 1976, conformément aux débats parlementaires[948]. Pour le principal, à savoir le transport de matières dangereuses il n'en fut cependant rien. Et tout particulièrement pour les gares de triage, parfois situées en cœur de ville, qui regroupent et manipulent de grandes quantités de substances dangereuses au-delà du seuil de la directive Seveso, sans être assujetties à cette règlementation.

Section II. La pluralité des catégories d'installations classées

Les installations classées recouvrent de très nombreuses activités ou substances. Indépendamment de leurs caractéristiques techniques, elles sont également de nature très diverse, selon qu'elles sont exploitées à titre onéreux ou gratuit (&1), qu'il s'agisse de stockages, ou bien qu'elles soient fixes ou mobiles (&2). Le cas du classement des installations temporaires se pose également (&3). De même que celui des installations composites au sein d'un même site, comme de celles qui ne sont pas classées mais qui sont susceptibles de l'être (&4).

&1. Les installations exploitées à titre onéreux, gratuit ou privé

Le caractère lucratif ou gratuit de l'installation, qu'il réponde d'ailleurs ou non à une finalité propre de l'exploitant, est sans conséquence sur la soumission de l'installation au régime des ICPE, du moment que l'activité concernée se trouve classée par la

[947] Décret n° 2011-1891 du 14 décembre 2011 relatif au livre V du Code de l'environnement et modifiant les dispositions relatives au Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques.
[948] JOAN, 15 avr. 1976, p. 1817.

nomenclature. La jurisprudence est constante et s'applique fréquemment à des dépôts ou des stockages, qu'il s'agisse d'un dépôt de voitures hors d'usage ou à vocation de collection (CAA Lyon, 11 mai 1994, *Cassar*, n° 93LY011 ; CAA Bordeaux, 3 juin 2004, *Salette*, n° 00BX00895, *Envir.,* juin 2005, p 16, obs. Deharbe), d'un stockage de pneumatiques usagés de 270 m3 se rattachant à une activité de « paintball » (projection de billes de peinture), comme l'a jugé la CAA de Nancy (3 fév. 2000, *SARL « paintball sports loisirs »,* n° 96NC02912 ; *RJE,* 2000/3, p 485), ou encore d'un dépôt de pommes de terre avariées, considéré comme un dépôt de déchets (TA, Marseille, 17 déc. 1998, *Sté Sainte-Semaine*, *Dr.env.,*1999, n° 71, p 11) .

Le fait que l'exploitant ne soit pas propriétaire du terrain ne l'exonère en rien de devoir satisfaire aux obligations relevant de la législation sur les installations classées. De même, le cas d'annexes à un bâtiment d'habitation abritant des chiens n'échappe pas à la règle, même en l'absence de tout but lucratif (CAA Lyon, 8 juin 2006, *Mme Gamet*, n° 02LY01904, *RJE* 2007, p 383, obs. Schneider).

L'arrêt précité de la Cour administrative d'appel de Bordeaux du 3 juin 2004, tout comme celui de la Cour de Lyon du 8 juin 2006, sont instructifs à cet égard. Cette dernière souligne ainsi que *« les dispositions législatives et réglementaires, notamment en ce qu'elles visent les installations détenues par une personne quelconque et pouvant présenter des inconvénients pour la commodité du voisinage, sont applicables à toute installation, fût-ce un bâtiment d'habitation et ses annexes, accueillant un nombre de chiens au moins égal à 10, même en l'absence de tout but lucratif ».* C'est donc bien l'activité *lato sensu* qui doit être prise en compte au regard des critères de la nomenclature, et non pas l'intention de l'exploitant, ou la destination de l'installation. Le fait de ne pas l'exploiter au sens industriel ou commercial du terme ne change rien à l'affaire, du moment que l'installation visée par la nomenclature ICPE est détenue par la personne physique ou morale en cause.

C'est ainsi que le fait de recueillir et d'héberger des chiens abandonnés relève d'une installation classée, du moment que leur nombre dépasse le seuil de classement, même si cette activité n'est pas de nature commerciale ou lucrative (CAA Paris, 14 juin 1994, *Mme Dumas-Bonnard,* n° 93PA00360, *Jurisdata n° 052629).* De même, le caractère purement privé de l'installation ne l'exclut pas du champ d'application de la loi de 1976, comme cela a été jugé pour une chaufferie d'immeuble comportant deux cuves enfouies de fioul domestique de 50 m3 (TA Versailles, 27 fév. 2001, *Assoc. syndicale libre du Petit Bontemps de Villiers,* n° 985916).

Plus récemment, le Tribunal correctionnel du Havre a ainsi condamné, le 2 septembre 2013[949], un exploitant d'une casse automobile qui exerçait depuis plus de dix ans cette activité sans avoir l'autorisation requise au titre de la législation sur les installations classées. En effet, l'intéressé récupérait et recyclait des véhicules hors d'usage sur son terrain, mais il s'estimait dispensé de justifier une autorisation car il se considérait

[949] TC du Havre, 2 sept. 2013, n°1658/2013.

ferrailleur occasionnel et non professionnel. Le tribunal a retenu la qualification d'exploitation d'une ICPE sans autorisation, a condamné l'exploitant à 4 000 euros d'amende et accordé 1 000 euros à chacune des deux associations constituées partie civile, au titre des dommages et intérêts.

&2. Les stockages, les installations fixes ou mobiles

1) Les dépôts et les stockages

Les dépôts ou les stockages peuvent relever de la législation sur les ICPE, s'ils satisfont aux critères de la nomenclature, même s'ils ne font pas l'objet d'exploitation proprement dite. Le Tribunal administratif de Limoges a ainsi jugé que constitue une installation classée un terrain nu sur lequel s'exerce un stockage de résidus métalliques[950]. Par contre, selon un arrêt de la Cour administrative de Bordeaux, le dépôt de pneumatiques utilisés en tant que matériaux de remblaiement d'une carrière ne relève pas d'une opération d'élimination ou d'une opération de stockage, mais d'une opération de valorisation de ces déchets au sens du décret du 24 décembre 2002[951]. Elle nécessitait donc une autorisation d'exhaussement du sol délivrée par le maire, en application de l'article L. 442-1 du Code de l'urbanisme, et non pas une autorisation du préfet au titre de la législation des installations classées[952].

Toutefois, dans le cas, particulier et délicat, où le détenteur du stockage de déchets non seulement n'en est pas l'exploitant mais n'en a aucune utilité, la qualification juridique peut être différente. Il a été ainsi jugé que dès lors que le détenteur d'un stockage de déchets n'exerçait aucune activité d'exploitation de ces déchets, il ne pouvait être regardé comme étant l'exploitant d'une installation relevant de la nomenclature relative aux ICPE (CAA Lyon, 17 juin 2008, *Dhivert*, n° 06LY01502 *; Env.,* n° 156, 2008, note Gillig ; *AJDA*, 2008). Cette décision, qui s'oppose à d'autres décisions juridictionnelles antérieures, comme les arrêts précités de la CAA de Bordeaux du 3 juin 2004 et celui de la CAA de Lyon du 8 juin 2006, s'inscrit dans un revirement de la jurisprudence en matière de détention d'ICPE avant que celle-ci n'ait encore évolué, à l'occasion et après l'affaire *Wattelez* (voir *infra).*

La question reste posée quant à la différence entre dépôt et stockage, ce dernier ayant en lui-même une définition très étendue. Les installations visées par l'article L. 511-1 portent par ailleurs sur les dépôts et non pas sur les stockages, alors que si la nomenclature utilise les deux vocables elle mentionne bien davantage les stockages de produits ou de

[950] TA Limoges, 5 mars 1985, *Chinson*.
[951] Décret n° 2002-2563 relatif à l'élimination des pneumatiques usagés.
[952] CAA Bordeaux, 26 juin 2008, *Association pour la sauvegarde de la Gartempe*, n°05BX01533.

substances. La jurisprudence, voire les textes légaux, utilise ainsi souvent indifféremment l'un pour l'autre, alors qu'à la base l'objet de l'installation n'est pas le même. En toute logique, le terme de stockage devrait concerner bon nombre d'activités en lieu et place de celui de dépôts, notamment en matière d'utilisation industrielle de la substance stockée (comme un dépôt de carburant alimentant des machines ou une chaudière), ou bien en matière de déchets lorsqu'il s'agit d'un mode d'élimination de longue durée[953].

Ainsi, un décret de nomenclature[954] modifie le libellé de la rubrique 1532, qui visait les dépôts de bois ou de matériaux combustibles analogues : la notion de "*dépôt*" est remplacée par celle de "*stockage* ». D'ailleurs la directive Seveso 2 du 9 décembre 1996, puis la directive Seveso 3 du 4 juillet 2012 donnent, l'une comme l'autre, une définition du stockage qui recouvre toutes les acceptions. A savoir la présence d'une certaine quantité de substances [dangereuses dans ce cas] à des fins d'entreposage, de mise en dépôt sous bonne garde ou d'emmagasinage. On relèvera qu'en l'espèce le dépôt ne saurait en rien être un mode de stockage de substances laissées en l'état, voire délaissées, mais bien d'une mise en dépôt « sous bonne garde ».

Le stockage peut même concerner du matériel, du moment qu'il concourt directement au fonctionnement d'une installation classée. L'affaire « Entreprise Delabre Noël » est riche d'intérêt à cet égard. Cette entreprise, qui exerçait une activité de récupération et de stockage de déchets métalliques, stockait des bennes et engins de manutention, ne contenant aucun déchet, sur un terrain contigu mais à l'extérieur du périmètre d'exploitation de l'installation soumise à autorisation. La société avait dans un premier temps demandé et obtenu du Tribunal administratif de Lyon l'annulation de l'arrêté préfectoral la mettant en demeure de retirer ces matériels, au motif qu'ils n'étaient visés par aucune rubrique de la nomenclature, et qu'en conséquence le préfet n'était pas fondé à intervenir au titre de la loi du 19 juillet 1976.

La Cour administrative d'appel de Lyon a annulé le jugement et confirmé la légalité de l'arrêté préfectoral[955]. L'arrêt a été confirmé en cassation par le Conseil d'Etat, celui-ci considérant que le préfet était bien fondé à intervenir sur le fondement de la loi relative aux ICPE, et à ordonner l'enlèvement du matériel litigieux stocké hors du terrain d'assiette de l'installation autorisée, dès lors que ledit matériel concourt directement à l'exploitation de l'installation soumise à autorisation (CE, 9 juin 2000, *Entreprise Delabre Noël,* n° 209641).

2) Les installations fixes ou mobiles

[953] Si le stockage est de courte durée et s'il est réversible dans le sens qu'il est prévu, dès l'origine, une reprise des matières ou substances pour leur traitement ou pour un usage futur, il s'agit alors en droit français d'un entreposage (qualificatif surtout utilisé pour les déchets ou les substances radioactives).

[954] Décret n° 2013-814 du 11 septembre 2013 modifiant la nomenclature des installations classées.

[955] CAA Lyon, 27 avr. 1999, *Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement,* n° 98LY01402.

S'il l'on comprend aisément que les installations fixes sont, par essence, visées par l'article L. 511-1., la question se pose en présence d'installations mobiles, compte tenu de leur caractère temporaire en un même lieu, et ceci d'autant plus que sous l'empire du décret du 15 octobre 1810, ces installations avaient été considérées comme n'entrant pas dans le domaine de la loi. Il en a été jugé ainsi pour un fourneau mobile de combustion de varech (C. Cass., 13 juin 1863 ; *D.,* 1863, 1, p. 322) ou pour un appareil ambulant de distillation (CE, 27 juillet 1883, *Rec. CE* p. 682 ; *DP* 1885, p. 35). C'est ainsi que quelques années avant l'édiction de la loi de 1917, le Conseil d'Etat avait clairement rappelé, à l'occasion d'un contentieux portant sur le cas d'une batteuse à grains, que la législation en vigueur ne concernait que « *les établissements installés à poste fixe et non des appareils essentiellement mobiles et transportables d'un point à un autre »* (CE, 2 janvier 1915, *Sieur BOUCHET*, *Rec. CE*, p 306).

La loi de 1917 n'a apporté aucun éclaircissement à ce sujet et la nomenclature n'a pas été d'un meilleur secours pour clarifier la situation. Si la législation de 1976 et son décret d'application de 1977 restent muets sur la question, la nomenclature a toutefois progressivement visé des installations mobiles, le plus souvent de façon indirecte. A savoir par le biais de la nature des équipements concernés ou de la destination des installations en jeu, comme pour la rubrique 2521 relative aux centrales d'enrobage au bitume de matériaux routiers. Cette rubrique englobe ainsi les centrales mobiles qui suivent l'avancement des chantiers routiers ou autoroutiers. Cette approche indirecte se retrouve quand la nomenclature précise que le classement ne vise que les seules machines fixes d'une activité qui concourent au fonctionnement de l'installation : qu'il s'agisse de broyage, concassage, criblage des substances végétales et de tous produits organiques naturels (2260), de broyage, concassage ou criblage de minéraux naturels ou artificiels (rubrique 2515)[956], d'ateliers de taillage, sciage et de polissage de ces minéraux (rubrique 2524), ou bien de travail mécanique de métaux et alliages (rubrique 2560).

A contrario, d'autres rubriques, analogues, restent muettes sur le caractère fixe ou mobile de matériels, ouvrant ainsi la voie à toutes les possibilités, comme pour les ateliers de moulinage (2320) ou bien l'emploi de matériels vibrants pour la fabrication de matériaux tels que béton, agglomérés (rubrique 2522), etc. Il a ainsi bien été précisé que dans le cas d'une installation mobile de dépôt d'explosifs, la nomenclature ne faisant aucune distinction entre le caractère mobile ou fixe des installations litigieuses, elle était dans tous les cas soumise aux dispositions relevant des installations classées (TA Strasbourg, 1er août 1996, *Sté Stips,* n° 942459).

Un arrêt de Cour avait considéré que seules les installations fixes pouvaient faire l'objet de prescriptions dans la cadre de la législation sur les installations classées (CAA Bordeaux, 4 mai 1993, *min. Environnement,* n° 91BX00537 et 91BX0000596 *; Rec. CE,* tables p. 894). Toutefois, la jurisprudence a depuis lors clairement intégré les installations mobiles dans le champ d'application de la loi : cas de dépôts mobiles d'explosifs (CAA de Nancy, 3 fév. 2000, *Sté Stips,* n°96NC02341 ; *RJE,* 2000, p. 48, note Schneider), de bennes

[956] Avant la modification de la rubrique par le décret de nomenclature du 26 novembre 2012 (voir *infra).*

de stockage de matériaux recyclés (CAA Lyon, 27 avril 1999, *Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire, RJE,* 1999, p. 647, note Schneider), d'une centrale d'enrobage (TA Orléans, 15 mai 2003, *Cne de Saunay,* n° 03-304, 306, 750 et 751), d'une station de lavage de véhicules (CE, 16 juin 2003, *M. Poigeault,* n° 250632). Il en va de même pour un broyeur mobile (CAA Lyon, 8 avril 2008, S*té Rhône Environnement*, n° 06LY01281, *Dr. env.,* n° 160, juillet-août 2008), ou pour le broyage et le stockage de déchets végétaux et de bois (CAA Lyon, 7 août 2008, *Sté Rhône Environnement*, n° 06LY01280, *Env.* 2008, n° 168, note Gillig).

Les deux arrêts de la Cour administrative de Lyon sont riches d'intérêt en ce qu'ils considèrent que bien que la nature mobile de ces activités classées ne soit pas visée en elle-même par la nomenclature, cette dernière ne l'excluant pas explicitement, les activités en cause n'échappent donc pas au champ de la loi[957]. Ces décisions confortent la théorie du « rattachement d'exploitation », consistant à apprécier de façon extensive la notion d'installation classée en absence de précision dans la nomenclature.

L'évolution, plutôt récente, de la jurisprudence sur cette question témoigne également de la volonté du droit de se saisir du mouvement. L'organisation du Colloque « Droit, mouvement et environnement », à Lyon en octobre 2013, a su d'ailleurs pleinement retranscrire ce contexte.

Les arrêtés ministériels du 27 décembre 2013, relatifs aux prescriptions générales applicables à certaines installations d'élevage relevant aussi bien du régime de l'autorisation que de la déclaration, s'inscrivent sans doute dans ce cadre, quand ils prévoient en matière de règles d'implantation la possibilité de « bâtiments mobiles d'élevage de volailles faisant l'objet d'un déplacement d'au moins 100 mètres à chaque bande ». Auparavant, la circulaire ministérielle du 1er décembre 1997 relative aux unités mobiles de fabrication d'explosifs, souvent utilisées dans les carrières ou les chantiers de travaux publics, précisait de son côté qu'une autorisation au titre de la rubrique 1310 de la nomenclature (poudres, explosifs et autres produits explosifs) était nécessaire pour l'emploi de telles unités.

Depuis peu, la nomenclature fait explicitement référence aux installations ou unités mobiles, qui relèvent de sous-rubriques spécifiques, comme l'établit le décret n° 2014-285 du 3 mars 2014. Ce dernier classe ainsi ces activités dans la rubrique 1434-1 pour les liquides inflammables (installations de chargement de véhicules citernes, de remplissage de récipients mobiles), ou dans la rubrique 410-2 pour la fabrication d'explosif en unité mobile. *A contrario*, il les exclut également, mais de manière explicite, comme à la rubrique 2790-2 : installations de traitement des déchets contenant des PCB/ PCT, hors installations mobiles de décontamination.

Alors que la question semblait désormais être résolue, tant par la nomenclature que par la jurisprudence, dans le sens de l'intégration des installations mobiles en fonction des

[957] Voir également C. HUGLO, G. BRIGANT, MP. PIERRE, *« La soumission des installations mobiles à la législation installations classées », Envir. & Tech.,* oct. 2008, p. 49-50.

activités concernées ou des circonstances, il n'est pas impossible que cela soit remis en cause à l'occasion de la transposition de la directive IED. En effet, cette dernière, rappelons-le, qualifie d'installation, au sens de la directive : *« Une unité technique fixe au sein de laquelle interviennent une ou plusieurs des activités figurant à l'annexe I (…) ».* Elle n'envisage pas le cas des installations mobiles. Si la nomenclature en droit français évoluait en ce sens, ce serait alors une régression supplémentaire.

&3. Les installations permanentes ou temporaires

Si la législation ne fait pas, non plus, de distinction entre les installations permanentes ou temporaires, elle n'exclut pas ces dernières de son champ d'application. Contrairement aux installations mobiles (pourtant parfois implantées de façon provisoire à un lieu donné), de tout temps les installations temporaires ont été considérées comme assujetties du moment que l'activité concernée relevait de la nomenclature. Déjà, sous l'empire du décret de 1810, le Conseil d'Etat avait établi que des véhicules, en stationnement, contenant des matières inscrites dans la nomenclature (boues et immondices) et qui restaient dans l'enceinte assez longtemps, constituaient une installation classée[958]. De nos jours, la jurisprudence considère que, même pour un temps très court, la législation sur les ICPE s'applique du moment que le seuil de classement est atteint, et ce quelle que soit la matière ou la substance concernée.

Les installations temporaires relèvent parfois d'installations mobiles. Selon la nomenclature, parfois ces installations sont soumises comme pour les centrales mobiles d'enrobage, parfois elles échappent au régime des ICPE comme les établissements d'élevage ou de présentation de la faune au public, s'ils hébergent temporairement des animaux[959]. C'est le cas également d'installations expérimentales ou de courte durée, qui bénéficient même d'un régime d'autorisation dérogatoire de la part du pouvoir réglementaire, sur la base d'une autorisation de durée limitée. D'une façon générale, les cas d'occupation ou d'autorisation temporaire sont rares en droit public, à certaines exceptions près comme en matière d'occupation temporaire du domaine public (voir *infra).*

La nomenclature a même intégré, mais tardivement, la notion de stockage temporaire pour certains déchets, comme pour les installations de stockage temporaires de nitrate d'ammonium (rubrique 1332), ou bien pour les installations temporaires de transit de

---

[958] CE, 11 mars 1898, *Thierry, Rec. CE, p. 201.* Le nom populaire actuel d'« éboueur » provient du métier « d'entrepreneur de boues », qui s'était développé au XIXe siècle : selon G. de BECDELIEVRE, *« La Fontaine : Ultime confession », Télémaque,* 2012, p. 155.

[959] Sont ainsi exclues les installations présentes sur un même site durant moins de 90 jours par an consécutifs ou non, dont l'activité de présentation au public est inférieure à 7 jours par an sur ce site (rubrique n° 2140).

déchets issus de pollutions accidentelles marines ou fluviales ou de déchets issus de catastrophes naturelles (2719). Et plus récemment encore, pour le stockage temporaire de certains déchets dangereux (voir *infra)*.

Le stockage temporaire de déchets, assimilable à un entreposage de déchets, a d'ailleurs été précisé par la circulaire DPPR/SDPD/BPGS/LB n° 000870 du 4 juillet 2002. Ce stockage doit répondre à une durée déterminée selon la destination des déchets (élimination ou bien valorisation) et ne s'applique pas à l'activité de transit de déchets qui permet la rupture de charge, le regroupement ou l'entreposage provisoire des déchets. En effet, la durée d'entreposage d'un déchet doit rester inférieure à un an, avant élimination, ou trois ans, avant valorisation. Sinon, sauf exclusions, l'installation est considérée comme une installation de stockage, conformément aux arrêtés ministériels du 9 septembre 1997 relatif au stockage des déchets non dangereux, et du 30 décembre 2002 relatif au stockage de déchets dangereux.

&4. Les installations composites, ou, à l'inverse, celles qui sont susceptibles d'être classées

1) Les installations composites au sein d'un même établissement

Lorsque plusieurs installations classées sont exploitées sur un même site par des personnes physiques ou morales différentes, il est devenu l'usage de qualifier cette situation de co-exploitation (voir *infra)***.** Par contre, lorsqu'un même établissement héberge plusieurs installations classées, certaines relevant de l'autorisation, d'autres de l'enregistrement ou de la déclaration, l'ensemble constitue des **installations composites** qui sont soumises de façon globale au régime de l'autorisation[960]. Le régime le plus contraignant « absorbe » en effet les autres régimes au sein d'un même site. Il est fort usuel que plusieurs installations classées soient hébergées au sein d'un même site ; c'est tout particulièrement le cas lorsqu'il s'agit d'une installation soumise à autorisation, qui s'accompagne très souvent d'autres installations relevant de l'enregistrement et/ou de la déclaration. Le principe avait d'ailleurs déjà été établi par la loi du 19 décembre 1917 (art. 10, 5ème alinéa), et corroboré par la jurisprudence *Sloan* (CE, 4 fév. 1920, *Sloan et cie, Rec.,* p. 117). Si le décret du 1er avril 1964 a abrogé l'article législatif sans insérer de disposition analogue, le principe est cependant resté inchangé jusqu'à très récemment.

[960] Voir notamment : CE, 1er avril 1960*, Secrétaire d'Etat à l'Industrie et au Commerce c/Société Les Successeurs de F. Doerflinger*, *Rec.*, p. 255 ; CAA Marseille, 10 décembre 1998, *Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement*, n° 97MA01715). Voir également : MP. MAITRE, *« Installations classées : le cas d'activités composites », La Gazette des communes,* 27, 5 juil. 2004.

Lorsque plusieurs installations soumises à autorisation sont exploitées par le même exploitant sur le même site, le préfet peut délivrer à sa convenance un seul arrêté globalisant les prescriptions pour l'ensemble de ces installations ou bien statuer par des arrêtés distincts en vertu des dispositions de l'article R. 512-13 (CAA Nancy, 4 mars 2004, *Assoc. ASVPP*, n° 99NC00203, *Envir.,* 2004, n° 65, note Gillig).

La Cour de cassation avait ainsi jugé que plusieurs installations classées sur un même site relevaient du régime de l'autorisation dès lors que l'une d'entre elles était soumise à ce régime ; en conséquence, durant de nombreuses années, il devait être considéré que toute modification notable de l'établissement soumis globalement à autorisation devait faire l'objet d'une nouvelle demande d'autorisation, sans qu'il y ait lieu de faire de distinction entre les activités soumises à autorisation ou à déclaration (Cass. Crim., 18 fév. 1987, n° 85-92106, Bull. Crim. n° 84) : *« Attendu que la cour d'appel, pour entrer en voie de condamnation, après avoir constaté que le prévenu avait été mis en demeure, par arrêté préfectoral du 4 février 1983, d'avoir à déposer dans le délai d'un mois un dossier de demande d'autorisation pour l'unité d'extraction de cystine et qu'il n'avait pas obtempéré, énonce que s'il est exact que l'activité nouvelle, telle que créée par X..., est soumise à simple déclaration, les installations composites, implantées dans un même site sont soumises à un régime unique d'exploitation qui est celui de l'activité la plus élevée à l'intérieur de l'établissement ; qu'un seul arrêté fixe le régime de l'établissement et réglemente par voie de conséquence les unités qui normalement devraient n'être que déclarées* (souligné par nous) *;*

« *Attendu qu'en statuant ainsi, la cour d'appel a fait l'exacte application de la loi ; qu'il résulte en effet de l'arrêté préfectoral du 6 janvier 1982 pris en application de la loi du 19 juillet 1976, relative aux installations classées, et du décret du 21 septembre 1977, que toute transformation ou extension entraînant une modification notable de l'établissement autorisé doit faire l'objet d'une demande d'autorisation complémentaire sans que ces textes fassent une distinction entre les activités soumises en tant que telles à autorisation et celles soumises à déclaration ».*

En pratique, il en était rarement ainsi : il était fréquent que des arrêtés préfectoraux relatifs à une ou plusieurs installations soumises à autorisation soient complétés en annexe par des prescriptions générales (souvent agrafées) propres aux installations relevant de la déclaration. Toute modification de ces dernières conduisait alors à remplacer une annexe par une autre. Il importe de noter que la situation réglementaire a évolué depuis l'arrêt de la Cour de cassation, avec les nouvelles dispositions édictées depuis fin 2009, comportant l'obligation de recourir à une nouvelle autorisation non plus pour des modifications notables, mais substantielles (art. R. 132-33, voir *infra*). Toutefois, selon le principe qui a perduré, le régime le plus contraignant doit « absorber » les régimes de classe inférieure.

Ultérieurement, une nouvelle innovation a été apportée, une fois encore à la demande du lobby agricole, à l'occasion de l'arrêté du 27 décembre 2013 relatif aux prescriptions générales applicables aux ICPE soumises à déclaration sous les rubriques n° 2101, 2102 et 2111 (élevages de bovins, de porcins et de volailles). Ainsi, en vertu de son article 1er, les

dispositions dudit arrêté sont également applicables aux installations classées soumises à déclaration *« incluses dans un établissement qui comporte au moins une installation soumise au régime de l'autorisation dès lors que ces installations ne sont pas régies par l'arrêté préfectoral d'autorisation ».*

Cette disposition a ensuite été étendue à l'ensemble des ICPE relevant de la déclaration, à l'occasion du décret portant dématérialisation de la déclaration, qui ajoute à cet effet un II à l'article R. 512-50. En vertu de ce dernier, les dispositions des arrêtés relatifs aux prescriptions générales sont applicables aux ICPE relevant de la déclaration, incluses dans un établissement qui comporte au moins une installation soumise à autorisation, lorsque ces installations ne sont pas régies par l'arrêté préfectoral d'autorisation. Cela revient à légaliser la dissociation des arrêtés relatifs à plusieurs ICPE de régimes différents, au sein d'un même site, donc à remettre en cause le principe même d'installations composites.

L'incertitude juridique qui caractérise encore les installations composites, tout particulièrement en présence d'installations soumises à déclaration (cas le plus général), a conduit le député Damien Abad a posé une question écrite à la ministre de l'Ecologie sur *« l'étendue de l'appréciation à laquelle doit se livrer le préfet en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement soumise à déclaration dès lors que celles-ci se trouvent dans un site où coexistent plusieurs ICPE »*[961]*.* Il rappelle à cette occasion que le juge administratif avait jugé qu'une société, dont l'activité relèverait de manière autonome relevait du régime de déclaration, ne pouvait se prévaloir de ce régime dès lors qu'une autre société dont elle était la filiale exerçait sur le même site la même activité au titre du régime des ICPE (CAA Lyon, 29 juin 2010, *Sté Cultiva*, n° 08LY00973). Si cette requalification lui apparaît appropriée en l'espèce, il s'interroge par contre sur le cas d'une pluralité d'ICPE sur un même site mais appartenant à des exploitants distincts. Et de poser la question de savoir, effectivement, si le préfet doit considérer *« chaque demande de manière autonome ou prendre en considération l'impact cumulé de l'ensemble des installations sur l'environnement (…) » et « quels sont les éléments à prendre en compte par les services de l'État afin d'apporter une réponse pertinente et objective ? ».*

2) Les installations susceptibles d'être classées ou d'être réglementées au titre des installations classées

En application de l'article R. 512-32, *« les autres installations ou équipements exploités par le demandeur qui, mentionnés ou non à la nomenclature, sont de nature par leur proximité ou leur connexité avec une installation soumise à autorisation, à modifier les dangers ou inconvénients de cette installation »* doivent satisfaire aux mêmes prescriptions que les installations classées soumises à autorisation.

[961] Question écrite n° 78617 de M. Damien ABAD (UMP - Ain), avril 2015.

Cette disposition s'impose même en l'absence de dangers ou inconvénients graves et avérés, contrairement aux dispositions de l'article L. 514-4 (voir *supra)*, du moment que les installations ou équipements visés, bien qu'éventuellement non classées, peuvent, de par leur proximité ou leur connexité à une installation classée existante soumise à autorisation, en modifier les dangers ou les inconvénients. Le principe de potentialité des dangers ou des inconvénients, qui s'applique aux installations classées, prend ici toute sa dimension, ce qui rend compte de la mise en œuvre implicite et précoce du principe de précaution par la législation sur les ICPE.

En outre, elle ne s'applique pas au régime de la déclaration, comme il en est facilement déduit des termes de l'article et comme l'a rappelé le Conseil d'Etat dans sa décision en date du 12 juin 1985 (*Boucher et a.;* n° 26550 et 35335). Cette disposition n'est toutefois applicable que si l'on a affaire à un exploitant unique. Dans le cas où il y aurait co-exploitation, l'installation ou l'équipement d'un exploitant peut se trouver proche ou même connexe à une installation classée autorisée d'un autre exploitant du même site, sans que pour autant les prescriptions qui s'imposent au premier tiennent obligatoirement compte des dangers ou inconvénients du second (hors cas des sites Seveso).

La question reste donc posée en matière de connexité ou de proximité, en présence d'autres installations dont l'exploitant est différent. D'autant plus que peuvent être concernées des installations classées comme non classées, ce qui permet bien des interprétations. Toutefois, il convient que ces installations fonctionnent. Ainsi, une carrière qui a cessé toute activité, et qui a fait l'objet d'une remise en état, n'entre pas dans le champ d'application de ces dispositions : *« La carrière où se trouve implantée l'installation de concassage-criblage en cause a cessé toute activité et (…) les opérations de remise en état du site ont été exécutées; dès lors, le moyen tiré des inconvénients inhérents au fonctionnement de cette carrière ne saurait être accueilli »* (CE, 12 mars 1999, *Melle X*, n° 156378). La principale question est donc de savoir quel est le degré de connexité, ou de proximité, qui doit être pris en compte.

En vertu de l'article R. 512-32, il n'y a pas lieu pour le préfet de justifier une quelconque gravité éventuelle ou potentielle de dangers ou d'inconvénients générés par ces installations, du moment que la proximité ou la connexité existe avec une installation soumise à autorisation. C'est dire l'effet attractif de la disposition en la matière. De plus, cette mesure concerne aussi bien les installations proprement dites que les équipements. Compte tenu que la notion d'installation est déjà vaste et recouvre de nombreuses activités et situations, le fait que la réglementation y ajoute les équipements dénote que l'administration avait tenu, dès l'origine (ancien article 19 du décret du 21 septembre 1977), à assujettir tout matériel ou machine pouvant modifier des dangers ou les inconvénients d'une installation classée soumise à autorisation. On doit inclure également toute substance, conformément à la nomenclature qui vise tant les activités que les substances. C'est dire l'importance et l'ampleur de cette disposition réglementaire qui est d'ailleurs largement appliquée dans les arrêtés préfectoraux d'autorisation.

En outre, de façon cohérente l'article R. 512-6 dispose que pour les installations soumises à autorisation, les études et documents exigés dans le dossier de demande portent sur l'ensemble des installations ou équipements exploités ou projetés par le demandeur qui, par leur proximité ou leur connexité avec l'installation soumise à autorisation, sont de nature à en modifier les dangers ou inconvénients. Contrairement à la disposition précédente, se trouvent ici également visées les installations ou équipements projetés. Ce qui est parfaitement logique, s'agissant en l'espèce d'un dossier de demande dans le cadre d'un projet.

De semblables dispositions se retrouvent d'ailleurs pour les opérations soumises à autorisation dans le domaine de l'eau. Ainsi, le document d'incidence doit porter sur *« l'ensemble des* installations, ouvrages, travaux ou activités *exploités ou projetés par le demandeur qui, par leur proximité ou leur connexité avec l'installation soumise à autorisation, sont de nature à participer aux incidences sur les eaux ou le milieu aquatique»* (art. R. 214-6 VIII).

C'est le cas également, et dans les mêmes termes, pour les dossiers de demande de rejets d'effluents liquides et gazeux et de prélèvements d'eau des installations nucléaires de base. L'article 8 du décret n° 95-540 du 4 mai 1995 dispose, en effet, que les études et documents du dossier de demande portent sur l'ensemble des installations ou équipements exploités ou projetés par le demandeur qui, par leur proximité ou leur connexité avec l'installation soumise à autorisation, sont de nature à participer aux incidences sur les eaux, le milieu aquatique ou l'atmosphère. Par contre, il n'est pas fait mention ici du sol, alors qu'il peut être affecté par des rejets chroniques, qui viendraient s'y concentrer, davantage que l'atmosphère qui bénéficie d'un renouvellement et d'un effet de dilution.

Par ailleurs, en vertu de l'article R. 512-46-2 lorsqu'une installation classée soumise à enregistrement, par sa proximité ou sa connexité avec une installation soumise à autorisation ayant le même exploitant, est de nature à en modifier les dangers ou inconvénients, la demande adressée au préfet doit être conforme aux exigences de l'article R. 512-33. A l'examen de ces éléments, le préfet, s'il estime, après avis de l'inspection des installations classées, que la modification est substantielle, invite alors l'exploitant à *« déposer une nouvelle demande d'autorisation ».*

Toutefois, l'article R. 512-33 ne vise que des modifications substantielles portant sur des installations soumises à autorisation. Il revient de savoir si des seuils quantitatifs et des critères fixés par arrêté ministériel sont atteints, ou bien si cette modification est de nature à entraîner des dangers ou inconvénients significatifs pour les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1. Dans ce cas, la nouvelle demande d'autorisation doit alors couvrir l'ensemble de ces installations[962].

[962] Critères d'appréciation précisés dans la circulaire ministérielle, non opposable, du 14 mai 2012. Voir, sur les différents cas de figure pouvant se présenter : MP. MAITRE, *« Modification d'une ICPE : apprécier la nécessité d'une nouvelle autorisation », EEI,* n° 4, avril 2015, pp. 66-68.

Comme le rappelle Olivier Soria, en application de l'article R. 512-32 il est de jurisprudence constante que le préfet est fondé à réglementer l'ensemble des activités qui s'exercent sur un site au titre de la législation sur les ICPE, du moment que l'activité principale figure dans la nomenclature. Il en va autrement quand un site héberge une ou plusieurs installations classées, mais que *« l'activité principale n'a pas de lien direct avec la ou les installation(s) classée(s) exploitée(s) sur ce site »*[963] (nombreux cas, comme les aéroports, voir *supra*).

Ainsi, les installations connexes (A) ou proches (B) d'installations classées soumises à autorisation, qu'elles soient elles-mêmes classées ou non, peuvent être réglementées au titre des installations classées. Il en va de même pour les installations non classées qui présentent des dangers ou inconvénients graves (C). Le cas du traitement des déchets doit également être mentionné de par sa dualité et sa spécificité (D)

A. La notion de connexité de nature à modifier les dangers ou les inconvénients d'une installation soumise à autorisation

La notion d'installations connexes avait été introduite tardivement sous l'empire de la loi de 1917 par un décret de 1964. Le juge fait application des dispositions de l'article R. 512-32 quand l'activité secondaire contribue directement à l'exploitation de l'activité principale soumise à autorisation, comme pour des bennes de rangement de matériaux recyclés jouxtant un dépôt de ferrailles (CE, 9 juin 2000, *Ent. Delabre Noël*, n° 209641), ou pour des établissements d'élevage, du moment que ces installations relèvent du même exploitant. C'est le cas de deux bâtiments hébergeant des porcs qui, bien que localisés sur deux communes, ne constituent qu'une seule installation ; il convient dès lors d'en additionner le cheptel pour apprécier le seuil de classement auquel est assujettie l'installation (TA Caen, 27 février 2001, *Assoc. de défense de l'environnement des cantons Barneville-Carteret,* n° 00198).

Il en va de même pour deux porcheries situées sur deux parcelles séparées par une voie communale : c'est la totalité de l'élevage porcin, exploitée par le même GAEC, qui doit être pris en compte pour le calcul du seuil ; à savoir en l'espèce le régime de l'autorisation pour un des deux établissements en lieu et place d'une simple déclaration (CAA Bordeaux, 9 mai 2006, *GAEC des Tilleuls*, *RJE* 2007, p. 384, note Schneider).

Il a également été jugé qu'un stockage de bouteilles en plastique vides, ainsi qu'un stockage de matières premières, bien que séparés par une route communale et un lavoir municipal, ne peuvent être regardés comme le siège d'activités distinctes de l'unité d'embouteillage d'eaux minérales. Dès lors l'installation classée doit être appréciée dans sa globalité, tant en termes de classement que de prescriptions afférentes. De même, constitue une installation connexe à l'activité principale une unité de traitement des

[963] O. SORIA, *« Le droit de l'environnement industriel »,* PUG, 2013, p. 119.

matériaux de la carrière (CAA Nantes, 29 mars 2000, *Sté des carrières de Bray-en-Val,* n° 96NT02141).

Une scierie comprenant trois établissements déclarés séparément par trois exploitants distincts, dont deux étaient hébergés dans un même bâtiment et exploités par deux membres d'une même famille, doit être appréciée comme relevant d'une seule installation classée, soumise à autorisation, du fait de la complémentarité (connexité) des activités[964].

Par contre, la Cour administrative de Nantes a considéré, quant à elle, que deux élevages de bovins, exploités au même lieu-dit par deux membres d'une même famille, forment deux installations distinctes qui doivent faire l'objet d'autorisations distinctes[965]. Dans la même veine, lorsqu'il s'agit de deux exploitations distinctes, même reliées par des liens familiaux, implantées sur des parcelles limitrophes, et alors même que le cheptel global de ces exploitations s'élève à quelque 40 000 animaux, il n'y a pas lieu de faire application de la disposition précitée (TA Amiens, 29 novembre 2005*, Lefebvre* et *Cochepin,* n° 022539 et 022540, *AJDA,* 2006, p. 564).

Par l'arrêt *SCEA du Merdy,* le Conseil d'Etat retient toutefois, au regard d' *« un faisceau d'indices »*, l'existence d'un seul et même élevage qui est constitué par deux installations distinctes, du moment que celles-ci, outre leur proximité géographique, présentent une communauté de moyens, relèvent d'une même entité économique, et -c'est un point important- procèdent à une gestion commune des effluents et d'un plan d'épandage commun présentant des nuisances vis-à-vis des tiers (CE, 21 février 2013, *SCEA du Merdy, RJE* 2013, p. 757, note Schneider).

Le Tribunal administratif de Nancy a apporté d'utiles précisions sur la question de la connexité d'installations classées, en considérant qu'il existe un lien de connexité entre une carrière et une centrale d'enrobage, exploitées par la même personne morale, du fait que la carrière assure un approvisionnement en matériaux pour la centrale. En conséquence, l'étude d'impact devait présenter *« les effets cumulés de la co-existence des deux activités »* (TA Nancy, 25 août 1998, *Assoc. CENS BAN,* n° 97915-97916).

De même, le Tribunal administratif de Rouen a estimé que le préfet de la Seine-Maritime n'avait pas commis d'erreur de droit, en mettant en demeure, en vertu de leur qualité de co-exploitants aussi bien l'exploitant de la papeterie que le gérant du dépôt, de régulariser la situation d'un dépôt de vieux papiers destinés à la papeterie et en imposant des mesures d'urgence, à la suite d'un incendie. Le jugement s'est fondé sur le fait que le stockage de près de 10 000 tonnes de papiers usagés dans un dépôt, loué pour le compte du papetier, se rattachait directement à l'activité de transformation de ces papiers dans

[964] TA Grenoble, 8 nov. 1996, *Consorts Fraissard,* n° 922049) ; O. SORIA, *« Le droit de l'environnement industriel »,* PUG, 2013, p. 120.

[965] CAA Nantes, 29 mars 2005, *Viguier et a.,* n° 03NT01729. Voir dans le même sens : TA Grenoble, 8 nov. 1996, *Fraissard,* n° 922049.

la papeterie (TA Rouen, 31 juill. 2000, *Sté James River c/ préfet de la Seine-Maritime,* n° 96925 et 96926).

La notion de connexité a récemment été spécifiée, au sens de la directive IED[966], pour les installations qui en relèvent, et tout particulièrement pour celles qui figurent aux rubriques 3000 de la nomenclature. A savoir, les installations concernées mais également tous autres installations ou équipements s'y rapportant directement, exploités sur le même site, liés techniquement à ces installations et susceptibles d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution (article R. 515-58). On le voit, la notion de connexité est ici fortement limitative par rapport à l'article R. 512-32, puisqu'elle ne s'applique que pour des installations ou équipements en lien direct et liés techniquement avec l'installation classée et, de surcroît, exploités sur le même site.

De surcroît, les modifications relatives à l'installation principale portent sur les pollutions ou les nuisances et non pas sur les dangers, contrairement au R. 512-32. Dans la démarche accélérée dans le sens de la « simplification » ou de la « modernisation », il est probable que la notion française de connexité soit prochainement révisée de façon restrictive pour l'ensemble des installations classées, se traduisant par là-même par une nouvelle régression au nom de l'harmonisation européenne. Il n'est ainsi pas anodin de relever que la présidente du Comité « droit de l'environnement » du Medef considère à cet égard que *« la transcription intégrale du texte de la définition de la directive va obliger à nuancer notamment la conception française de la connexité »*[967].

Enfin, contrairement aux dispositions françaises, la directive ne fait pas mention de la notion de proximité ; bien au contraire, même, puisque le périmètre est limité au site d'exploitation de l'installation principale. Lors des consultations préalables sur le projet de décret de transposition de la directive IED (décret n° 2013-374 du 2 mai 1973), les industriels avaient donc porté le débat sur la nécessité de ne pas faire mention, voire allusion, à la notion de proximité dans la définition des installations concernées à l'article R. 515-58. Ils ont obtenu, là encore, gain de cause et la version originelle de l'article en question a été entièrement modifiée dans ce sens[968].

Le décret n° 2014-450 du 2 mai 2014 concernant l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées fut également l'occasion de restreindre la notion et le champ des installations connexes relatives à certaines installations de production d'énergie. Ainsi, sont considérées au nombre des installations connexes au titre de l'article R. 512-32, dès lors qu'elles sont exploitées par le demandeur, les liaisons

---

[966] Directive 2010/75/UE du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles.

[967] P. KROMAREK, *« Influences réciproques : directives IED et droit des ICPE »*, *BDEI,* déc. 2013, sup. au n° 48, p. 29.

[968] Il n'est plus fait référence à l'article R. 512-32, qui s'applique toutefois par ailleurs, ajoutant à la confusion. La version originelle était la suivante : « *Lorsque l'autorisation d'une installation visée par la présente section concerne d'autres installations ou équipements en application de l'article R. 512-32, les dispositions de la présente section sont applicables à l'ensemble des installations ou équipements visé par l'autorisation, sans préjudice des dispositions de la section 1 du chapitre II du présent titre ».*

électriques intérieures, ainsi que les points de livraison, aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent, aux installations de méthanisation ou aux installations de production d'électricité à partir de biogaz. Il en est de même pour les raccordements de gaz intérieurs, ainsi que pour les postes de traitement associés, aux installations de méthanisation et aux installations de production de biométhane à partir de biogaz[969]. Les liaisons ou les raccordements extérieurs au site sont donc exclus de la notion de connexité, et n'ont pas davantage été retenus dans le cadre de la notion de proximité (même immédiate).

De même, dans le projet du décret qui avait été présenté, en décembre 2013, au CSPRT, figurait la mention, s'appliquant à toutes les installations classées, selon laquelle : *« Sont considérés comme des installations connexes au titre de l'article R. 512-32 du Code de l'environnement et font partie du projet autorisé au titre de l'article 10 de l'ordonnance susvisée les tuyauteries situées sur le site de l'installation ».* Cette disposition, pourtant minimaliste, a disparu du décret publié.

B. La notion de proximité de nature à modifier les dangers ou les inconvénients d'une installation soumise à autorisation

Si la question de connexité d'équipements ou d'installations, au sein d'un même établissement comportant une ou plusieurs installations classées soumises à autorisation, est déjà sujette à interprétation, la notion de proximité est propice à davantage encore de discussion. Pour y répondre au mieux, les juridictions ont dû définir ou préciser la notion d'établissement et celle de site (CE, 26 octobre 1988, *SAFIM,* n° 44824 50171 ; Cass. crim., 18 fév. 1987, *M.F.* ; *Bull. Crim.,* p 227). C'est sans doute le Tribunal administratif de Strasbourg, dans son jugement très commenté du 4 mars *1999*, qui a le mieux établi la notion de site.

Si le tribunal reconnaît un lien de connexité entre le nouvel établissement de stockage et d'emballage d'une part, et l'établissement principal (fabrication de panneaux de particules) d'autre part, il réfute le lien de proximité entre les deux sites éloignés de deux kilomètres. Il relève que la connexité et la proximité ne sont pas des conditions cumulatives pour imposer des prescriptions à l'activité non classée : l'une des deux conditions suffit. Il ne retient cependant pas en l'espèce le régime de l'autorisation, dont relève le site principal, pour l'activité nouvelle soumise à simple déclaration, du fait qu'elle n'aggrave pas les dangers ou inconvénients de l'installation principale du même exploitant.

Le tribunal a ainsi repris la notion d'installation composite, mais pour en écarter l'existence : *« Considérant que le nouvel établissement de la société Alsapan est implanté*

[969]Article 3 : décret pris en application de l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées (voir *infra).*

sur un site distinct, distant d'environ deux kilomètres, du site principal ; qu'en effet, il y a lieu d'entendre par site pour l'application de la législation sur les installations classées, non pas le territoire de la commune où sont implantées les installations d'un même exploitant, mais le terrain d'assiette de l'activité exercée ; que dès lors le moyen tiré de ce que les installations exploitées à Dinsheim par la société Alsapan doivent être regardées comme une installation composite toute entière soumise à autorisation ne peut qu'être écarté »[970].

De même, le Tribunal administratif de Toulouse considère que, du fait que la station de traitement de matériaux est séparée de l'activité principale (carrière) par une voie ferrée et qu'elle s'en trouve éloignée de plus de 350 mètres, de surcroît séparée par un dénivelé important et des espaces boisés, l'exploitation simultanée des deux installations ne modifie pas les dangers ou les inconvénients présentés par le fonctionnement de la seule installation litigieuse[971].

Dans d'autres circonstances, notamment au travers des études d'impact, les liens de proximité peuvent être retenus pour des distances éloignées. Ainsi, dans le cadre d'une demande d'autorisation d'exploiter une installation classée, le demandeur doit notamment fournir une évaluation environnementale qui prend en compte l'ensemble des installations exploitées ou projetées par lui, qui par leur connexité ou proximité sont de nature à en modifier les dangers ou inconvénients. Deux arrêts de cours administratives d'appel ont apprécié très largement les effets cumulatifs d'installations distantes les unes les autres de plusieurs kilomètres.

Ainsi, la Cour administrative d'appel de Lyon a fait droit à une demande d'annulation d'une autorisation d'exploiter une carrière, au motif que le dossier ne fait pas état d'installations classées, distantes de 7 km de la carrière : *« Il est également constant que lesdites installations qui ont fait l'objet d'une autorisation au titre de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement, par un arrêté préfectoral du 30 septembre 1994, devaient permettre le traitement des roches acheminées depuis le site de la carrière de S. ; qu'il existe ainsi, contrairement à ce que soutient la requérante, une proximité et une connexité fonctionnelle entre la carrière litigieuse et les installations de N., lesquelles, par hypothèse même, sont susceptibles de modifier les dangers ou inconvénients résultant de la carrière »*. La Cour administrative de Bordeaux avait conclu dans le même sens, au sujet d'une demande d'autorisation portant sur une carrière, alors qu'une autre, du même exploitant, était déjà en fonctionnement sur la même colline et débouchait face à face sur le même chemin communal[972].

---

[970] (TA Strasbourg, 4 mars 1999, n° 973385, *Assoc. de défense de l'environnement de Dinsheim et environs c/Préfet Bas Rhin, Sté Alsapan,* n° 973385 ; *RJE* 1999/4, p. 626, note Schneider).

[971] (TA Toulouse, 8 nov. 2001, *Cne de Catus, Assoc. contact rencontres communication et autres c/ préfet du Lot,* n° 98/1916 et 98/1521).

[972] Respectivement : CAA Lyon, 24 avril 2012, n° 10LY02049 et CAA Bordeaux, 21 av. 2005, *SARL CM Quartz,* n° 00BX01669, *Envir., n° 66,* oct. 2005, p. 23, note P. Trouilly.

Par ailleurs, du fait de la proximité et de la connexité entre une carrière et d'autres installations classés, le demandeur aurait alors dû fournir une étude d'impact présentant les effets cumulés de l'ensemble de ces installations. La cour a récidivé peu de temps après au sujet de l'insuffisante prise en compte des dangers liés aux équipements et installations connexes (CAA Lyon, 28 juin 2002, *Sté Bétons et granulats du Centre,* n° 01LY02603 et 02LY00014).

De même, la Cour administrative d'appel de Paris a confirmé l'illégalité d'une autorisation d'exploiter une carrière de sable, en l'absence dans l'étude d'impact d'analyse des effets cumulés avec une autre installation classée située à 3, 5 km : *« La société X a été autorisée par un arrêté du préfet de Seine-et-Marne du 5 décembre 1984 à exploiter une installation de criblage de produits minéraux à X (…) pour une capacité annuelle de 350 000 tonnes ; qu'il est constant qu'il existe une proximité géographique et fonctionnelle entre cette installation de X et la carrière autorisée par l'arrêté litigieux de Y, sa production, de 500 000 tonnes en moyenne annuelle, devant être acheminée par bandes transporteuses jusqu'à l'installation de X, située à 3,5 km, où elle sera traitée puis commercialisée ; que s'agissant en particulier de la concentration des poussières dans l'air, ladite carrière est susceptible de modifier les dangers ou inconvénients résultant du site de X ; que (…) sa présence à proximité étant présentée comme le premier motif de choix du site de X, l'étude d'impact contenue dans le dossier de la demande ne fait pas apparaître les effets cumulés de ces deux installations sur l'environnement »*[973]. Il est intéressant de relever que la Cour distingue deux types de proximité qui justifient sa décision : d'une part une proximité géographique (distance), d'autre part une proximité « fonctionnelle » (connexité).

Le Tribunal administratif de Limoges n'a pas donné droit de son côté au moyen des requérants dirigés contre des récépissés de déclaration de porcheries, selon lequel ces élevages, distants de quelques kilomètres et exploités par le même exploitant, constituaient une complémentarité fonctionnelle au sein d'une même unité économique. Le tribunal a considéré, au contraire, que l'exercice simultané par un même exploitant de plusieurs activités classées sur des sites différents était sans incidence sur le classement de chacune d'entre elles (TA Limoges, 23 mai 2002, *Assoc. Eaux et Terres du Berry c/préfet de l'Indre,* n° 001280).

Le Tribunal administratif de Clermont-Ferrand a également apporté d'utiles précisions en jugeant que constituaient une seule et même installation deux porcheries, distantes de 1 250 m au plus en ligne droite, exploitées sur deux communes différentes par la même personne morale, dès lors que la majeure partie des zones d'épandage était localisée sur le même bassin versant, dont les dimensions étaient réduites à une longueur de 3,5 km et à une largeur d'à peine 1,5 km. En conséquence, le nombre de porcs à prendre en compte pour déterminer le régime de l'installation, au titre de la rubrique 2102, devait être la

[973] CAA Paris, 28 mars 2013, *UNICEM,* n°11PA05011, 11PA05012, 12PA01782. Voir également : C. LEPAGE, C. HUGLO et MP. PIERRE, *« Le point sur la réglementation des installations connexes », Envir. & Tech.,* juil.-août 2004, p. 53-54.

somme des deux élevages (TA Clermont-Ferrand, 23 avr. 2002, *Assoc. Allier Nature,* n° 001616 et 001617).

L'exploitation d'une porcherie sur un site, où existait déjà un élevage classé de bovins, a été jugée comme suffisamment proche et connexe pour qu'il y soit fait application des dispositions de l'article R. 512-32[974]. Il en va de même pour un élevage de volailles soumis à autorisation et un autre établissement chargé de la reprise et du traitement des déjections produits par ce premier, au motif que ce dernier *« le complément nécessaire de l'activité d'élevage »* Il en résulte bien un lien de connexité et de proximité entre les deux établissements[975].

Par contre, deux porcheries de 100 et de 432 animaux, distantes d'un kilomètre à vol d'oiseau mais sises sur deux bassins versants d'une vallée, comportant des plans d'épandage distincts et répartis sur plusieurs communes, relèvent de deux élevages différents, même s'ils sont exploités par le même propriétaire à l'aide d'un personnel commun (TA Toulouse, 17 oct. 2002, *Bonafe c/préfet de l'Aveyron,* n° 00984 et 012382).

De même, le fait qu'une seconde activité classée proche et/ou connexe d'une autre installation classée, exploitée par la même personne, n'ait pas pour effet d'aggraver l'émission de rejets polluants par rapport aux modalités de fonctionnement antérieures de l'exploitation, est sans incidence sur le fait que cette activité comporte des dangers ou des inconvénients de nature à modifier les dangers ou inconvénients résultant de cette exploitation[976].

C. La notion de dangers ou d'inconvénients graves

Héritier de dispositions proches édictées sous l'empire du décret de 1810, l'article L. 514-4 dispose que les installations non comprises dans la nomenclature doivent faire l'objet d'une mise en demeure en vue qu'il soit pris les mesures nécessaires si *« elles présentent des dangers ou inconvénients graves pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 »*. Nous ne sommes plus dans le régime de la potentialité : il faut que lesdits dangers ou inconvénients soient avérés. L'arrêt SOGEBA du 7 janvier 1983 a consacré et a étendu la portée de ces dispositions en considérant qu'elles *« peuvent trouver à s'appliquer, le cas échéant, à toutes les installations, c'est-à-dire à celles, qui, bien que mentionnées dans la*

---

[974] TA Rennes, 8 juill. 2005, *Gaullier et a.*, *Envir. 2006*, comm. 45, note D. Gillig ; *Dr. env.*, janv.-fév. 2006.

[975] CE, 8 juill. 2011, *SARL Station avicole de la Ville au Doré,* n° 321220 ; *Envir.* n ° 10, oct. 2011, comm. 110, D. Gillig. A l'occasion de cette décision, D. GILLIG détaille les notions de connexité et de proximité géographique définies par la jurisprudence.

[976] Cas d'une installation de concassage et de lavage de matériaux, en présence d'une carrière déjà exploitée : CAA Lyon, 3 mars 2009, *Sté Famy,* n° 06LY02413 ; *Envir.* 2009, comm. 111, note D. Gillig. Cas aussi d'une installation de traitement des effluents, en complément d'un élevage de poules soumise à autorisation : CE, 8 juill. 2011, *SARL station avicole de la Ville au Doré,* n° 321220, *Envir. 2011,* p. 44, note D. Gillig.

nomenclature, ne sont pas soumises au régime de la déclaration ou de l'autorisation, comme à celles qui ne sont pas mentionnées dans ladite nomenclature » (CE, 7 janvier 1983, *Sté Sogeba*, n° 26725, *Rec.* 1983, p. 1).

Selon la jurisprudence établie par le Conseil d'Etat, cette disposition vise toute installation, exploitée au sein d'un établissement comportant ou non des installations classées, du moment qu'elle présente des dangers ou inconvénients graves et qu'elle ne relève pas des régimes de l'autorisation, de l'enregistrement ou de la déclaration (pour lesquels il existe des procédures spécifiques de mise en demeure), notamment par le fait qu'elle n'atteint pas les seuils de classement[977]. Cette procédure, qui peut s'appliquer à de nombreuses installations, y compris à celles qui sont de nature à ne relever que du seul règlement sanitaire départemental, n'est en pratique actionnée que dans le cas de plaintes avérées ou de rapports circonstanciés portant sur des risques ou des gênes majeurs. Si la preuve de l'existence de dangers ou de gênes peut être rapportée, l'appréciation de leur niveau de gravité relève d'une tout autre difficulté. La démonstration, surtout devant un juge administratif saisi de l'affaire, en sera d'autant plus malaisée en matière d'inconvénients, de gênes ou de troubles, que ces notions recouvrent bien souvent des réalités d'ordre subjectif, s'agissant de bruit ou d'odeurs par exemple[978].

La jurisprudence est dès lors disparate, car fortement dépendante de l'argumentation des parties en présence et des circonstances locales. Il a ainsi été jugé que cet article trouvait à s'appliquer en présence « *d'inconvénients sérieux pour le voisinage »* à l'encontre d'une imprimerie bruyante (CE, 3 déc. 1971, *Thorax,* n° 78440, *Rec.,* p 741). Le juge, sous l'empire de la loi de 1917, savait ainsi être peu exigeant dans la qualification des inconvénients subis, en se limitant à leur seul caractère sérieux. Depuis lors, le juge se montre le plus souvent plus strict dans l'application et l'interprétation des textes. Il a cependant fait prévaloir l'existence de dangers ou d'inconvénients graves pour une activité d'importation et de stockage de déchets toxiques (CE, 12 juin 1989, *Sté Alsace Récupération,* n° 74945, *Dr. adm.* 1989, n° 403), mais aussi, plus étonnamment, pour l'exploitation d'un élevage de lombrics (TA Grenoble, 9 déc. 1987, *Sté Euro-Lombric c/ min. env.)*, et plus encore, pour un dépôt de matériaux consécutif à l'exhaussement d'un terrain (CAA Lyon, 12 mars 1991, *Epoux Brochu,* n° 89LY01728, 89LY01729).

La disposition législative s'applique d'ailleurs quelle que soit la nature, mobile ou fixe, de l'installation incriminée. Ainsi, la Cour de Lyon, conclut *« qu'il ne résulte pas de ces dispositions, ni d'aucune autre disposition législative ou réglementaire, que les installations pouvant présenter des dangers ou inconvénients pour les intérêts énoncés par l'article L. 511-1 devraient être exclues du champ d'application de la loi du 19 juillet 1976 relative aux ICPE, (…), au motif que lesdites installations seraient susceptibles d'être déplacées ; qu'ainsi la seule circonstance que l'activité de broyage de déchets végétaux*

[977] CE, 7 janvier 1983, *Sté Sogéba, préc.* ; CE, 15 janv. 1986, *Secrétaire d'Etat c/ M. et Mme Roger,* n° 54785 ; CE, 12 juin 1989, *Sté Alsace récupération,* n° 74945 ; *Dr. adm.* 1989, n° 403.

[978] G. ULLMANN, *« Installations classées et émissions dans l'environnement, tome 2 : nuisances »,* SAP, 2010.

exercée par la société dans son établissement de Chaponost s'effectue au moyen d'un broyeur équipant une remorque susceptible d'être tractée, notamment pour l'accomplissement de missions extérieures au site d'exploitation, n'a pour effet d'exclure l'installation en cause du champ d'application du titre I du livre V du Code de l'environnement » (CAA Lyon, 7 août 2008, *Sté Rhône Environnement*, n° 06LY01280, *Envir.* 2008, n° 168, note Gillig).

Par contre, la disposition ne s'applique pas si les nuisances en présence ne génèrent pas de dangers ou d'inconvénients graves, s'agissant de nuisances sonores d'une centrale hydroélectrique (CE, 27 juillet 1988, *Carrère et autres,* n° 55847), d'une activité du travail du bois (CE, 26 juillet 1985, *Chevalie*r, *RJE*, 198, p 479), d'un parc de stationnement de véhicules (CE, 15 janvier 1986, *Roger, Dr. adm.* 1986, n° 115), de l'utilisation d'un groupe électrogène pour l'alimentation de camions de réfrigération (TA Lille, 26 janvier 1995, *Pourvoyeur*, n° 92-4509), de mouvements d'avion de l'aéroport Paris-Nord (CAA Paris, 3 juin 1997, *Comité de défense des riverains de l'aéroport Paris-Nord*, n° 96PA00287) ou encore de nuisances olfactives d'un établissement d'élevage, du moment que celles-ci n'incommodent « *que le voisin immédiat »* (CAA Bordeaux, 4 juillet 1989, Djoudi, n° 89BX00311).

Le niveau de gravité a été apprécié dans le dernier cas d'espèce en fonction du nombre de riverains affectés, ce qui apparaît être une interprétation discutable et une forte restriction apportée au texte. Le principe de trouble anormal de voisinage, déjà contestable en soi par le fait qu'il puisse être considéré comme acceptable que des riverains soient affectés par des troubles « normaux » (ce qui revient à énoncer un droit à nuire ou à polluer), atteint un degré supplémentaire ici en s'appuyant sur le nombre de voisins affectés par des troubles anormaux (voir *infra)*.

La Cour administrative d'appel de Paris, dans l'affaire de l'aéroport de Paris-Nord, souligne quant à elle que c'est moins la nature de l'installation que la nature et l'importance des inconvénients, dont elle est la source qui doit justifier l'intervention du préfet. Ainsi, cette mesure ne trouve pas à s'appliquer si le danger n'est pas considéré comme suffisamment grave, ce qui paraît peu discutable comme dans le cas du faible risque généré par un dépôt de bouteilles de gaz en petite quantité (CE, 7 janvier 1983, *Sté Sogeba,* n° 267205, *Rec. CE* 1983, p 1), ou de la présence de produits jugés peu dangereux utilisés dans une imprimerie (CAA Lyon, 25 fév. 1991, *Fouret,* n° 89LY00976).

La répartition des compétences entre le maire et le préfet

La notion de dangers graves ou de périls imminents influent sur la répartition des compétences entre le maire et le préfet. Le champ d'intervention du préfet est à la fois vaste et d'importance[979], mais aussi vague car fonction de circonstances locales peu

[979] Notamment par le fait que les prérogatives du préfet relèvent d'une police spéciale, propre à la législation relative aux installations classées.

délimitées. Ces prérogatives ne doivent pas pour autant empiéter sur la compétence d'autres autorités, comme celui du maire en présence d'installations non classées, soit qu'elles ne figurent pas dans la nomenclature, soit qu'elles y soient mentionnées mais sans atteindre le seuil de classement.

C'est pourquoi, la circulaire ministérielle du 17 juillet 1978 (JO du 8 octobre), portant sur l'application de l'ancien article 26 de la loi du 19 juillet 1976, a tenu à souligner que les préfets doivent faire application de cet article pour des *« situations exceptionnelles que l'intervention du maire n'aurait pas permis de régler ».* Il ne peut s'agir que d'une application *« résiduelle »* pour reprendre le terme de M. Baucomont et P. Gousset[980]. En effet, dans le cadre de ses pouvoirs de police générale le maire peut, et parfois doit, prendre des mesures qui peuvent être conservatoires, y compris d'interdiction, en cas notamment d'atteinte à la sécurité ou la salubrité publiques, mais aussi, de façon de plus en plus extensive, d'atteinte à la santé (CGCT, art. L. 2212-1 et suivants).

En l'espèce, la répartition des compétences entre le préfet et le maire a été établie très tôt. Ainsi, il a été jugé que le maire n'avait pas pouvoir d'appréciation sur le lieu d'implantation d'une industrie classée, ni des conditions de son exercice qui restent de la seule compétence du préfet (Cass. 1er mars 1842 et du 25 novembre 1853) ; mais il conserve ses prérogatives en matière de salubrité publique, issues des lois du 14 décembre 1789, du 16-24 août 1790, et plus tard de 1884. Il en est de même de nos jours en vertu des dispositions des articles L. 2212 et suivants du Code général des collectivités territoriales, mais aussi des dispositions du Code de la santé publique (art. L. 1311-2 et suiv.). Le maire ne peut actionner toutefois de telles prérogatives, à l'encontre d'une installation classée, qu'en cas de péril grave et imminent, l'exclusivité de la police spéciale de la compétence du préfet restant de rigueur[981]. L'existence d'une nuisance, même insupportable, ne saurait suffire en l'absence notamment d'une atteinte sérieuse à la santé publique[982].

Le Conseil d'Etat s'est montré, de tout temps, très vigilant et restrictif à cet égard : *« Le maire, compétent pour mettre le propriétaire d'un établissement dangereux, incommode ou insalubre en demeure d'observer les règlements sanitaires, ne peut s'immiscer, sauf en cas de péril imminent et par des mesures provisoires, dans l'exercice de pouvoirs de police qui ne relèvent que du préfet en application de la loi du 19 décembre 1917* »[983].

---

[980] M. BAUCOMONT et P. GOUSSET, *op. cit*, p 306. Voir aussi D. GILLIG, *« La question des compétences du préfet et du maire : une nouvelle guerre des polices ? », in :* MP. BLIN-FRANCHOMME (dir.), « *Sites et sols pollués : enjeux d'un droit, droit en jeu(x) »,* LexisNexis, 2010, pp. 99-109.

[981] La procédure du péril imminent est, de son côté, régie par les dispositions de l'article L. 511-3 du Code de la construction et de l'habitat.

[982] Voir notamment JP. PAPIN, *« La responsabilité de la puissance publique dans le contentieux des installations classées », CJEG,* nov. 1984, p. 375.

[983] CE, 22 janvier 1965, *Consorts Alix*, n° 56871 et 56872, *Lebon* 44 ; CE, 14 décembre 1981, *Cne de Montmorot*, D., 1982, p. 375, obs. Moderne et Bon. Il avait ainsi très tôt restreint l'intervention du maire

La législation de 1976, qui renforce encore les pouvoirs des préfets, n'est logiquement pas revenue sur cette question : *« Considérant que, s'il appartient au maire, responsable de l'ordre public sur le territoire de sa commune, de prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, la police spéciale des installations classées a été attribuée au préfet et, à l'échelon national, au Gouvernement par la loi du 19 juillet 1976 ; qu'en l'absence de péril imminent, le maire ne saurait s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale »*[984].

Auparavant, le Conseil d'Etat avait déjà clairement établi que le maire ne pouvait pas intervenir à l'encontre d'une installation classée défectueuse, même dans le cas d'un risque de trouble à l'ordre public, en l'absence d'un péril imminent : « *La pollution atmosphérique causée par le fonctionnement défectueux d'une usine d'incinération ne menaçait pas gravement la santé et la salubrité publiques dans l'agglomération […] La vive hostilité de la population locale et le risque de trouble à l'ordre public qui en résultaient ne constituaient pas davantage un péril imminent. Par suite, le maire de la commune n'a pu se substituer au préfet pour interdire provisoirement l'exploitation de l'usine litigieuse* »[985].

Il a toutefois été jugé qu'était constitué le péril à la fois grave et imminent à l'égard de la santé publique, au sujet de l'abandon de déchets toxiques sur un ancien site d'exploitation (TA Nice, 8 juillet 1999, *Mme Viano c/Cne de Nice,* n° 953212) , ou bien à l'encontre d'une activité d'incinération de déchets carnés (TA Cergy-Pontoise 12 juin 2003, *Préfet de la Seine Saint-Denis, AJDA* 2004, 500, note J. Alzamora)[986]. Cette disposition a également été appliquée dans le domaine de la police de l'eau (CAA Nancy, 5 août 2004, *Préfet de la Haute-Saône c/Cne de Saulnot, AJDA* 2004. 2039, note J-M. Adrien, *RFDA* 2005, 173, note P. Lagrange), mais aussi pour des cultures en plein champ d'espèces végétales génétiquement modifiées (CAA Bordeaux ord. ref. 2 septembre 2004, *Préfet de la Haute-Garonne*, *AJDA* 2004, 1788 ; CAA Bordeaux, 12 octobre 2004, *Cne de Cerizay, Quinzaine Jur. 2005*, n° 288, p 12), de même qu'en matière de relais de téléphonie mobile (CE, 22 août 2002, *SFR c/ Cne de Vallauris, AJDA* 2002, p 1300, note Binczak)[987].

---

dans son arrêt de principe *Larose* aux seuls faits *« d'une gravité exceptionnelle et urgents »* (CE, 4 mars 1931, *Larose, Rec.,* p. 244).

[984] CE 29 septembre 2003, *Houillères du bassin de* Lorraine, n° 218217, *AJDA* 2003, p. 2164, concl. T. Olson ; note Ph. Billet, *JCP A* 2003, n° 50, 2109, p. 1640 ; *Dr. env.,* n° 116, 2004, p. 35, note R. Romi.

[985] CE, 15 janvier 1986, *Sté Pec Engineering,* n° 47836, *Rec. T.*, p. 425 ; *AJDA.,* 1986, p. 191, obs. L. Richer ; *RDP.,* 1987, p. 831 ; *Dr. adm.,* 1986, n° 116.

[986] In M. LOMBARD et G. DUMONT *« Droit administratif »*, Dalloz, 8ème édition, 2009. Voir également L. CHABANNE-POUZYNIN, *« Les pouvoirs du maire face aux installations classées », Envir. & Tech.,* juin 1999, p. 55-56 ; P. ARNOUX, *« Les pouvoirs du maire face aux installations classées », Envir. & Tech.,* sept 2005, p. 61-63.

[987] Sur la justification du péril imminent par l'urgence à intervenir, voir notamment M. LOMBARD et G. DUMONT, *préc.*, p. 347 et suiv.

Un maire avait même suspendu, en vertu de ses pouvoirs de police administrative générale, une activité de stockage et de traitement de déchets animaux, en raison de ses odeurs pestilentielles et des risques sanitaires encourus, alors que l'exploitant ne respectait pas plusieurs arrêtés préfectoraux successifs le mettant en demeure de réaliser, dans des délais précis, des travaux de nature à mettre fin à ces pollutions et nuisances. Par ordonnance du 25 avril 2002, le Conseil d'Etat a jugé en référé que, sans même qu'il ait eu besoin de se prononcer sur la légalité de l'arrêté municipal attaqué au regard de la combinaison des pouvoirs de police spéciale du préfet et de police générale du maire, au regard des faits reprochés et non contestés, la société requérante ne *« justifie pas d'une atteinte grave à une liberté fondamentale »,* et n'est dès lors pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté (CE, 25 avril 2002, *Sté SARAI Industries,* n° 245414).

Dans l'arrêt *Commune de Domont*, la Cour administrative de Paris, dans la droite ligne d'une jurisprudence bien établie, a clairement rappelé la répartition des prérogatives et des pouvoirs entre le préfet et le maire en matière d'installations classées, en jugeant que du moment que le préfet est intervenu en vertu de l'article L. 514-4, le maire n'est pas fondé à agir, excepté en cas de péril imminent et grave et par des mesures uniquement conservatoires (CAA Paris, 28 janvier 1999, *Cne de Domont*, n° 97PA01710). Sur ce fondement, et après avoir rappelé qu' *« en l'absence de péril imminent, le maire ne saurait s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale* [dévolue au seul préfet] », la Cour administrative d'appel de Nantes a jugé que le maire, *« en raison de l'importance et de la gravité des risques encourus ainsi que de l'urgence* (fuites d'ammoniac dans des installations frigorifiques classées) », avait légalement agi dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale en demandant à l'exploitant de vidanger ses installations (CAA Nantes, 12 mars 2004, n° 01NT00893).

Cette intervention, décisive, du préfet prend sa source dans l'ordonnance du 14 janvier 1815 qui permettait à ce dernier de suspendre la création, mais aussi le fonctionnement de nouvelles techniques ou activités industrielles susceptibles à la fois de causer des troubles et d'être inscrites à terme dans la nomenclature (qui n'en était alors que ses débuts). Dans la loi de 1976 comme dans celle de 1917 (à la suite de sa modification intervenue par la loi du 2 août 1961), l'intervention du préfet est devenue obligatoire : il est édicté que le préfet met en demeure, et non plus qu'il peut mettre en demeure comme dans la formulation initiale de la loi du 19 décembre 1917.

Il est d'ailleurs intéressant de comparer les dispositions entre l'ancien article 26 de la loi du 19 juillet 1976 (devenu L. 514-4) et l'article 29 de la loi du 19 décembre 1917 qui édictait : *« Lorsque l'exploitation d'un établissement industriel, non compris dans la nomenclature des établissements classés, présente des dangers ou des inconvénients graves, soit pour la sécurité, la salubrité ou la commodité du voisinage, soit pour la santé publique, le préfet doit, après avis du maire et du conseil départemental d'hygiène, mettre l'exploitant en demeure de prendre les mesures nécessaires pour faire disparaître les dangers ou les inconvénients dûment constatés. Faute par l'exploitant de se conformer, dans le délai imparti, à cette injonction, la suspension provisoire du fonctionnement de tout ou partie de l'établissement peut être prononcée sur proposition du préfet par arrêté*

du ministre de l'industrie, après avis du comité consultatif des établissements classés, réuni d'urgence s'il y a lieu ».

Durant la loi de 1917, qui avait sensiblement précisé et renforcé les sanctions (notamment administratives, voir *supra*), le préfet n'avait initialement pas compétence pour prononcer la suspension du fonctionnement de l'installation incriminée (cela ressortissait aux prérogatives du ministre). Ce n'est que plusieurs décennies plus tard que le préfet s'est vu doter de pouvoirs de plus en plus importants en ce domaine. La loi du 19 juillet 1976 a consacré pleinement cette évolution : le préfet est devenu omnipotent dans le suivi et les sanctions applicables aux installations classées.

Comme l'injonction du préfet prend inévitablement la forme de prescriptions à respecter, en présence d'installations non classées cette disposition permet finalement au préfet d'accorder, sinon *de jure, de facto,* une autorisation d'exploiter selon une procédure rapide et allégée. Et cela sans que l'administration ait à procéder au classement des installations visées (même par assimilation), contrairement à ce qui prévalait dans les dispositions initiales de la loi de 1917 : le ministre, saisi par le préfet, devait alors instruire un projet de classement par décret, de l'activité concernée, tout en restant maître de l'issue de cette procédure.

A l'inverse toutefois de cette mesure d'autorisation sous conditions, si les dangers ou inconvénients de telles installations sont graves au point qu'ils ne permettent pas d'y porter remède, le Gouvernement peut alors faire application de l'ancien article 15 de la loi de 1976 (article L. 514-7). Ainsi, s'il apparaît qu'une installation classée présente, pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, des dangers ou des inconvénients qui n'étaient pas connus lors de son autorisation, de son enregistrement ou de sa déclaration, le ministre chargé des installations classées peut ordonner la suspension de son exploitation pendant le délai nécessaire à la mise en œuvre des mesures propres à faire disparaître ces dangers ou inconvénients. C'est en des termes proches qu'avait jugé le Conseil d'Etat pour valider le décret de suppression pris par le Gouvernement à l'encontre d'un dépôt d'hydrocarbures situé dans un immeuble à usage d'habitation (CE, 2 fév. 1977, *Delles PICON*, n° 84334, *Rec.,* p 56).

C'est sur ce fondement également qu'est intervenue la fermeture de la décharge de Montchanin, par décret en date du 20 octobre 1989 (JO du 21 octobre), eu égard au fait *« qu'il n'était pas possible d'en poursuivre l'exploitation en donnant à tout moment à la population des garanties suffisantes concernant la suppression des émanations et l'innocuité des dépôts ».*

Toutefois, les dispositions de l'article L. 514-7 ne prévoyaient pas explicitement la fermeture ou la suppression de l'installation litigieuse, jusqu'à l'intervention en ce sens de l'ordonnance n° 2010-418 du 27 avril 2010 : une installation, classée ou non, peut être supprimée ou fermée par décret pris en Conseil d'Etat en raison des dangers ou inconvénients qu'il serait impossibles à faire disparaître, par des mesures prescrites dans le cadre de la législation sur les installations classées.

D. Le cas des installations d'élimination des déchets

Il est des situations qui relèvent de la législation relative aux installations classées, laissant aux maires des pouvoirs très limités, voire exceptionnels (obligation de justifier un péril imminent), mais également d'une autre législation qui leur confère de bien plus larges prérogatives. C'est tout particulièrement le cas en matière d'élimination des déchets. Cette situation duale a été consacrée par l'arrêt *Jaeger.* Ainsi, le Conseil d'Etat a jugé qu'il n'y avait pas lieu d'annuler l'arrêté municipal du 13 mai 1992, par lequel le maire de Saverne (Bas-Rhin) avait ordonné la suppression du dépôt de déchets et d'objets divers de récupération situé sur le terrain de l'exploitant et aux abords de celui-ci, ainsi que l'évacuation des déchets aux frais de ce dernier. Cela, en vertu même de l'article 3 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 qui dispose qu'au cas où des déchets sont abandonnés, déposés ou traités, contrairement aux prescriptions de la loi et des décrets pris pour son application, l'autorité titulaire du pouvoir de police peut, après mise en demeure, assurer d'office l'élimination desdits déchets aux frais du responsable.

Conformément à l'article 4 de la même loi, *« les dispositions de* [celle-ci] *s'appliquent sans préjudice des dispositions spéciales concernant notamment les établissements dangereux, insalubres ou incommodes ».* Le Conseil d'Etat en a justement conclu que l'autorité investie des pouvoirs de police municipale est fondée à prendre les mesures d'élimination prévues à l'article 3 précité, « *alors même que le préfet est susceptible d'intervenir au titre des pouvoirs de police spéciale qu'il tient de la loi susvisée du 19 juillet 1976 relative aux installations classées »*. Cela d'autant plus que *« le dépôt de M. X... n'avait fait l'objet d'aucune autorisation ou déclaration selon la procédure prévue par la législation sur les installations classées ; que si le maire de Saverne n'était pas compétent pour retirer ou suspendre une autorisation de traiter des déchets qui aurait été régulièrement accordée par le préfet du Bas-Rhin sur le fondement de la loi précitée du 19 juillet 1976, il pouvait, sur le fondement de la loi du 15 juillet 1975, mettre en demeure M. X... d'éliminer les déchets de son dépôt ».*[988]

De même, le Conseil d'Etat, dans son arrêt *SOFRED* du 11 janvier 2007 a consacré l'indépendance des législations entre celle relative aux installations classées et celle qui régit l'élimination des déchets, quand bien même les installations de traitement de ces déchets ressortissent à des ICPE : *« Les articles L. 541-1 et suivants du Code de l'environnement ont créé un régime juridique destiné à prévenir ou à remédier à toute atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement causé par des déchets, distinct de celui des installations classées (…). A ce titre, l'article L. 541-3 confère à l'autorité investie de pouvoirs de police municipale la compétence pour prendre les mesures nécessaires*

[988] CE, 18 nov. 1998, *M. Jaeger,* n° 161612 *; Dr. env.*, avril 1999, n° 67, p. 6 ; *BDEI.*, n° 2/1999, p. 16, note Courtin ; Ph. BILLET, *« La police des sites classés en quête d'identité », Gaz.-Pal.*, 3-7 juin 2001, p. 11.

pour assurer l'élimination des déchets dont l'abandon, le dépôt ou le traitement présentent de tels dangers (…)»[989].

Il en résulte qu'en cette matière, si le maire n'a pas le pouvoir d'autoriser ou de suspendre une activité de traitement ou d'élimination de déchets régie par les règles applicables aux installations classées, au titre de ses pouvoirs de police générale il garde la compétence pour prendre les mesures en vue de l'élimination de déchets dont l'abandon, le dépôt ou le traitement porteraient atteinte à la santé humaine ou à l'environnement.

Comme l'énonce Thibault Soleilhac, l'action de police spéciale des ICPE et de police générale des déchets n'est donc pas temporelle, car elle peut être concomitante[990], voire complémentaire. Malgré les nombreuses modifications apportées à la loi sur les ICPE en quarante ans, le législateur (qui est aussi souvent un élu local), trop désireux de laisser cette compétence à l'Etat, s'est bien gardé d'accorder de quelconques prérogatives au maire en ce qui concerne les installations classées, et notamment dans ce domaine. Pour les mêmes raisons, les élus locaux n'ont jamais demandé d'étendre les prérogatives des conseils généraux et régionaux, comme l'exigent pourtant les articles L. 512-2 et R. 512-40 (voir *supra)*.

Toutefois, les prérogatives du maire en matière d'élimination des déchets, reconnues par la jurisprudence, ont été renforcées par les nouvelles dispositions de l'article L. 541-3, lesquelles se réfèrent, non pas au préfet, mais à « l'autorité compétente », en présence de déchets abandonnés, déposés ou gérés contrairement aux prescriptions réglementaires. L'extension du champ de compétence du maire dans le domaine des déchets, qu'ils relèvent d'installations classées ou non, résulte en fait de dispositions européennes, qui avaient été reprises dans l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010, portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets.

---

[989] CE, 11 janvier 2007, n° 287674. Entre-temps, A l'occasion de l'arrêt *Sté générale d'archives*, le Conseil d'Etat avait précisé les domaines exclusifs de compétences (CE, 17 novembre 2004, *Sté générale d'archives*, n° 252514, *A.J.D.A.*, 2005, p. 675, note F. Braud et A. Moustardier ; *B.D.E.I.*, n° 2/2005, p. 18, concl. Y. Aguila ; n° 3/2005, chron. N. Fourneau et A. Hourcabie ; *JCP A*, n° 16, avril 2005, 1176, p. 668, note Ph. Billet).

[990] T. SOLEILHAC, *op. cit.,* p. 879. Voir aussi : D. DEHARBE, *« Les apports récents et incertains du droit des installations classées à la remise en état », Envir.*, n° 11, nov. 2005, p. 9

Section III. L'excroissance continue du champ d'application des ICPE

L'effectivité d'une loi se mesure en premier lieu par son champ d'application, qui couvre en l'espèce à la fois les personnes soumises, les intérêts protégés et les régimes d'assujettissement résultant de la nomenclature. C'est cependant cette dernière qui détermine et conditionne tout le dispositif : si très peu de personnes ou d'activités y sont soumises ou le sont mais de façon très peu contraignante, la loi est privée de portée et même de sens.[991] La nomenclature, clé de voûte du présent travail, est ainsi de nature à faire échec à la loi, notamment en la vidant d'une grande partie de sa substance. Le cas des carrières est éloquent à cet égard (voir *supra).*

Les deux premiers piliers des champs d'application de la loi de 1976 sont examinés dans ce chapitre, à savoir les personnes soumises à cette législation (&1) et les intérêts protégés par cette dernière (&2). Les régimes d'assujettissement et la nomenclature, qui sont indissociables, sont détaillés plus loin.

&1. La grande variété des personnes soumises

Selon les débats parlementaires, le nombre d'établissements comportant au moins une installation classée passerait de quelque 240 000 à 400 000 du fait de l'extension du champ opérée par la loi de 1976. Devant un tel nombre, se pose la question de la notion et de la qualité d'exploitant, d'autant plus que sont devenus soumises aussi bien les personnes physiques et morales que publiques ou privées (A). Mais aussi, d'une façon générale, de nombreux exploitants, indépendamment de leur statut juridique (B). Il en va de même des détenteurs, possesseurs ou propriétaires des installations (C).

A. Les personnes physiques ou morales, de nature publique ou privée

Si d'évidence un exploitant est la personne qui exploite une activité, en pratique c'est rarement celui qui bénéficie du titre ; il peut, de même, à son tour être différent de la personne qui met l'exploitation en service. L'exploitant est, de plus, le plus souvent un exploitant salarié qui met en œuvre l'activité pour le compte d'une personne morale, plus rarement pour celui d'une autre personne physique. La loi, en étendant le champ à toute personne physique ou morale, est ainsi loin d'avoir levé toute ambiguïté à cet égard. Il est

[991] A cela se rajoutent naturellement les sanctions pénales ou administratives (non traitées dans nos travaux). Si la loi ne prévoit aucune sanction, au moins dissuasive, pour tout manquement à ses dispositions, elle reste lettre morte sauf à s'en remettre au bon vouloir des intéressés.

à relever qu'en matière d'installations nucléaires de base, l'autorisation principale ne concerne pas l'exploitation ou la mise en service du site, mais la création de l'installation, conformément aux dispositions de l'article L. 593-7.

Deux lois majeures, en date du 20 avril 1932, ont rendu plus strictes les conditions d'autorisation et d'exploitation des établissements classés (voir *supra)*. Parmi celles-ci, la loi, dite Morizet, relative à la suppression des fumées industrielles, interdit *« pour tout établissement industriel, commercial ou administratif »* de rejeter à l'atmosphère *« soit des fumées, soit des suies, soit des poussières »,* ou *« de polluer l'atmosphère, de nuire à la santé et à la sécurité publique, à la production agricole, à la bonne conservation des monuments ou à la beauté des sites »*[992]. Outre ses dispositions particulièrement sévères qui l'ont rendue peu ou pas réellement appliquée, et sa référence à la beauté des sites (voir *supra)*, la loi entendait, pour la première fois, explicitement viser aussi bien **les établissements industriels que les établissements administratifs ou commerciaux.** Elle a clairement préfiguré la loi de 1976 avec la soumission des personnes physiques. Puis, comme l'énonce JP Boivin, la loi de 1976 s'est inscrite dans une ligne de continuité *« par rapport à la loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre la pollution qui soumettait déjà personnes privées et publiques à des obligations similaires »*[993].

Enfin, rappelons que la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux préfigurait, elle aussi, un des fondements de la loi de juillet 1976, en disposant à son article 7 que *« la loi du 19 décembre 1917 modifiée, relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes, est applicable aux installations d'élimination des déchets, quel qu'en soit l'exploitant »* (souligné par nous). Le législateur entendait déjà étendre à tout exploitant, qu'il fût une personne physique ou morale, publique comme privée, le champ d'application de la loi du 19 décembre 1917, et alors même que cette dernière ne s'appliquait qu'aux établissements à caractère industriel et commercial.

B. Les exploitants actuels ou passés, propriétaires ou détenteurs d'installations classées

Si la loi du 19 juillet 1976 soumet un très large panel de personnes, à savoir les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, elle ne donne pas, pour autant, de définition juridique de la qualité d'exploitant ou de détenteur d'une installation classée. Alors

[992] Loi du 20 avril 1932 (JO du 21 avril 1932, p. 4293), du nom du sénateur-maire de Boulogne-Billancourt. Elle prend cependant sa source dans une ordonnance du préfet de police de Paris du 22 juin 1898, laquelle interdit de *« produire une fumée noire, épaisse et prolongée, pouvant atteindre les habitations voisines ou infecter l'atmosphère des rues de Paris »*. Cette ordonnance fut suivie par des règlements municipaux de même nature dans les premières décennies du XXe siècle (comme à Lyon).

[993] JP. BOIVIN « *Les installations classées »,* Le Moniteur, 2ème édition, 2003, p. 25.

même que la législation relative aux ICPE s'y réfère, dès son premier article (codifié en L. 511-1)[994].

Avec l'arrêt *« Sté La Quinoléine et ses dérivés »*[995], le Conseil d'État avait jeté les bases d'une notion élargie d'installation classée, et, ce faisant, d'exploitant, en se prononçant en faveur du rattachement, à un établissement classé, de l'activité déployée par des installations géographiquement distinctes. L'affaire concernait une installation de stockage de déchets qui provenaient d'un établissement classé, exploité par un exploitant différent. La Haute Juridiction a jugé que les nuisances occasionnées par l'installation de stockage devaient *« être regardées comme se rattachant directement à l'exploitation de l'établissement (...) »* exercée par le producteur des déchets. Pour ce faire, elle a rappelé que les dispositions d'un contrat de droit privé, en l'occurrence le contrat permettant le transfert des déchets, n'engagent pas l'administration : *« Les dispositions du contrat de droit privé par lesquelles cet exploitant s'était déchargé sur un tiers moyennant une rémunération forfaitaire de la responsabilité du stockage des résidus de son exploitation ne sont pas opposables à l'administration »*[996].

Cette décision, fondée sur la loi du 19 décembre 1917, applicable alors à l'établissement concerné, a ouvert la voie à toute une jurisprudence, qui n'a fait que s'étoffer et s'affirmer au cours du temps, non sans atermoiements ou revirements, en matière de cessation d'activités et/ou de remise en état des lieux. Elle a permis peu à peu d'ébaucher le fondement juridique de la notion d'exploitant, et en l'espèce de co-exploitant, ainsi que d'exploitant résiduel à la suite d'une cession, voire d'un exploitant de fait[997]. A cet égard, les Tribunaux administratifs de Strasbourg et de Lille ont rappelé qu'aucun texte ne prescrit l'obligation, pour des sociétés qui exploitent en propre des installations classées au sein d'un même site, de déposer conjoitement un dossier de demande d'autorisation au titre des installations classées[998].

Cela vise également la question des règles et des responsabilités s'appliquant aux fonctions et activités externalisées d'une installation classée, lesquelles sont par nature

---

[994] Pour une analyse de la notion de détenteur d'installation classée, sous l'éclairage de la jurisprudence judiciaire et administrative (malgré le titre de l'article) : JD. CHETRIT, *« Le droit des installations classées à l'épreuve du juge judiciaire », BDEI,* n° 4, 2003, pp. 27-32.

[995] CE, 24 mars 1978, n° 01.291, *Rec.* CE 1978, p. 156.

[996] Voir notamment dans le même sens : CE, 11 avril 1986, *Sté Ugine Kuhlman*, n° 62234 ; au sujet de la remise en état d'un dépôt de déchets toxiques : CE, 8 sept. 1997, *SARL Serachrom,* n° 121904. Jurisprudence constante (voir plus loin).

[997] On se reportera avec intérêt à la genèse et à l'analyse détaillées qu'en fait le Lamy Environnement-Installations classées, décembre 1977, p. 212-12 à 212-20. V. aussi JP. BOIVIN, J. RICOUR, *« Sites et sols pollués »,* Le Moniteur, 2005 ; ROLLAND B., *« Variations autour de la notion d'exploitant » in :* « *Sites et sols pollués : enjeux d'un droit, droit en jeu(x) »,* LexisNexis, 2010, pp. 145-158.

[998] TA Strasbourg, 11 juin 1998, *Mondelange,* n° 961713. TA Lille, 3 avr. 2003, *SARL Eureponge et a.,* n° 005166, 005167, 005168 et 005169.

exercées par un ou plusieurs autres exploitants[999]. De même, la Cour de Cassation a rappelé, à l'encontre d'un exploitant d'un centre de déchets, pour le compte d'une collectivité locale, qui avait été condamné pour faits de pollution et exploitation d'une ICPE sans autorisation, que si le titulaire de l'autorisation est l'exploitant de l'installation, la personne (ici la personne morale) exerçant effectivement l'activité dispose également de cette qualité[1000].

La qualité d'exploitant, de propriétaire, de détenteur ou d'ayant droit responsable d'une ICPE à l'occasion d'une pollution de sols ou de sous-sols

Il a toujours été jugé que l'obligation de remise en état des sites, qui a été édictée sous l'empire de la loi de 1976 - ce qui constitue une des avancées juridiques par rapport à la loi antérieure- s'appliquait même pour les activités qui avaient cessé avant l'entrée en vigueur de celle-ci, dès lors que les installations restent susceptibles, du fait de leur existence même, de générer des dangers ou inconvénients mentionnés à l'article L. 511-1. La permanence de la pollution ou de la nuisance est en quelque sorte considérée comme une source rétroactive de droit comme l'analyse Jean-Daniel Chétrit[1001].

Par la suite, le principe jurisprudentiel a été acquis selon lequel l'obligation de remise en état d'un site incombe à l'ancien exploitant, ou, si celui-ci a disparu, à son ayant droit (CE, 10 janv. 2005, *Sté Sofiservice,* n° 252307) ; voire, à défaut d'exploitant présent et solvable, à la charge du détenteur de l'installation (CAA Marseille, 18 mars 2004, *Ste X. c/MEDD,* n° 01MA00164)[1002]. La situation n'est pas différente en matière de succession d'exploitants, même après une liquidation judiciaire. Ainsi, par arrêt du 25 février 2009, la Cour d'appel de Metz a confirmé la culpabilité du gérant de la société DLM (traitement de peinture) pour ne pas s'être conformé à un arrêté de mise en demeure, lui enjoignant de faire évacuer plus de treize tonnes de déchets résultant en grande partie de l'activité qu'elle avait reprise de la société Lutrac, avant son dépôt de bilan[1003].

La responsabilité du dernier exploitant vise aussi bien les personnes physiques que morales, comme le confirme l'arrêt de la Cour de Cassation en date du 23 mai 2012, aux

---

[999] P. ARNOUX, *« L'externalisation d'installations classées », Envir. & Tech.,* oct. 2003, p. 51-52. CAA Douai, 24 février 2000, *Mme Benchetrit,* n° 96DA00721.

[1000] Cass. crim., 13 janv. 2015, *Sté SITA Sud-Ouest,* n° 13-88183 ; *Dr. env.*, n° 231, fév. 2015, p. 53 ; L. RADISSON, *« ICPE : la responsabilité de l'exploitant de fait en question », Envir. & Tech.,* n° 346, avril 2015, p. 14.

[1001] JD. CHETRIT*, « Le droit des installations classées à l'épreuve du juge judiciaire », BDEI,* n° 4, 2003, pp. 27-32.

[1002] Voir à cet égard, C. LEPAGE, C. HUGLO et A. GOSSEMENT, *« La notion de détenteur d'un site pollué dans la jurisprudence administrative : de la détention du site à la détention de l'exploitant ? », Envir. & Tech.,* oct. 2004, p. 41-46.

[1003] CA Metz, 25 fév. 2009, n° 09/217. La société LUTRAC, qui exerçait l'activité avant la société DLM, avait également été enjointe de procéder à l'évacuation des déchets ; son liquidateur judiciaire n'avait cependant rien entrepris mais il ne fut pas poursuivi.

termes duquel « *l'obligation de remise en état prévue par l'article L. 541-2 du Code de l'environnement, qui pèse sur la société exploitante d'un dépôt de carburant, et non sur les porteurs de ses parts sociales ou ses dirigeants, incombe, après la fusion-absorption de la société exploitante, à la société absorbante »*[1004].

Depuis lors, la jurisprudence administrative est bien établie dans ce sens[1005]. Dans la foulée, il a été clairement acquis que la méconnaissance de cette obligation était même constitutive d'une faute civile[1006]. Les exigences, et les responsabilités associées, de remise en état pèsent sur le dernier exploitant, qui prend à sa charge toutes les obligations qui sont attachées au droit des installations classées, même dans le cas où il s'est substitué à un exploitant plus ancien[1007].

La Cour de cassation a précisé par la suite comment apprécier la faute, à savoir en tenant compte d'un niveau de dépollution et du coût associé, de sorte qu'il ne se manifeste aucun des inconvénients et dangers visés par l'article L. 511-1[1008]. La Cour a ensuite considéré que cette obligation avait un « caractère d'ordre public »[1009], puis a encore conforté sa jurisprudence par son arrêt du 11 septembre 2013, en considérant qu'il incombe au dernier exploitant la dépollution et la remise en état d'un site en vertu d'une *« obligation légale particulière dont la finalité est la protection de l'environnement et la santé publique »*[1010].

[1004] Cass., 3e Civ., 23 mai 2012, n° 10-25414, *Bull.* 2012, III, n° 85. Voir : S. PELLETREAU, *« Restructuration des installations classées : mariage forcé du droit de l'environnement et du droit des sociétés », Envir. n° 4, avril 2014, Etudes 7.*

[1005] Voir notamment l'arrêt du Conseil, pris en assemblée, qui a été très commenté : CE, ass., 8 juillet 2005, *Alusuisse-Lonza-France,* n° 247976, *JurisData* n° 2005-068161 ; *Envir.* 2005, comm. 67, obs. P. Trouilly, *AJDA* 2005 ; p. 1829, note C. Landais et F. Lenica ; *BDEI* 2005, n° 2, p. 15, note M. Courtin ; *JCP G*2006, II, 10001, note FG Trébulle. C'est ainsi que la Cour administrative d'appel de Lyon a encore récemment fait application de cette jurisprudence (CAA Lyon, 11 avril 2013, *Sté Arkéma France,* n° 11LY02291).

[1006] Arrêt également très commenté de la Cour de cassation : Cass., 3e civ., 16 mars 2005, n° 0317.875, F-P + B, *Hydro-Agri-France, JurisData* n° 2005-027583 ; *JCP A* 2005, 1195, note Ph.Billet ; *Envir.* 2005, comm. 51, obs. D. Gillig. De même, l'absence de remise en état incombant au dernier exploitant est constitutive d'une faute civile : Cass., 3ème civ. 15 déc. 2010, *Sté SOFI,* n° 09-70.538.

[1007] Pour un arrêt de principe portant sur la régularité d'une mise en demeure à un cessionnaire de fonds de commerce, en vue de la remise en état des lieux : CAA Lyon, 5 fév. 2002, *Sté Taminau,* n° 94LY20802, 98LY00464. Egalement, CA Colmar, 29 juin 2012, n° 08/05738 ; CA Versailles, 6 sept. 2012, n° 11/08231 ; *« Environnement et pratique notariale (année 2012) », Envir.,* juin 2013, p. 29-34. Voir aussi : F. LABROUSSE et E. SIMON, *« Détermination de l'usage à prendre en compte en cas de cessation d'activités : éclaircissements jurisprudentiels », BDEI* 2013, n° 48, p. 5-9, n° 1647.

[1008] Cass., 3ème civ. 15 déc. 2010, n° 09-70.538, FS-P+B, *JurisData* n° 2010-023863 ; M. BOUTONNET, *« Appréciation de la faute résultant de la méconnaissance de l'obligation de remise en état », Envir.,* 2011, comm. 83, pp. 17-19.

[1009] Cass., 3e civ., 3 nov. 2011, n° 10-14.986 et n° 10-30.549 : *JurisData* n° 2011-025165. Notamment par le fait que cette obligation obéit à des dispositions destinées à assurer la protection de l'environnement, la sécurité ou la santé publique.

[1010] Cass., 3e civ., 11 sept. 2013, n° 1215.425 ; *Envir.,* 2013, comm. 83, obs. M. Boutonnet.

Pour ne considérer que les ICPE qui y sont soumises, si l'article L. 512-6-1, créé par l'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009, fixe les obligations pour l'exploitant de maintenir un état du site, lors de sa mise à l'arrêt définitif, tel qu'il ne puisse porter atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 et qu'il permette un usage futur du site, il ne précise en rien ce qu'il faut entendre par exploitant, notamment lorsqu'il y a eu substitution d'exploitation. Cette notion s'est toutefois précisée, dans le cas de sols pollués par des déchets, par le concours de décisions jurisprudentielles étoffées.

Le régime de responsabilité est plus clairement établi pour le détenteur lorsqu'il s'agit de déchets, notamment lorsque ceux-ci sont à l'origine d'une pollution de sol ou d'eaux souterraines. Jusqu'à l'intervention de l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 qui a modifié l'article L. 541-2, les dispositions du Code de l'environnement ne se limitaient pas au seul l'exploitant : toute personne *« qui produi(sait)ou (détenait) des déchets dans des conditions de nature à produire des effets nocifs sur le sol, la flore et la faune, à dégrader les sites ou les paysages, à polluer l'air ou les eaux, à engendrer des bruits et des odeurs et, d'une façon générale, à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement, (était) tenue d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination conformément aux dispositions du présent chapitre, dans des conditions propres à éviter lesdits effets ».*

C'est sur ce fondement que le Conseil d'Etat, par deux arrêts remarqués en date du 1er mars 2013, a considéré, après avoir rappelé que si les responsables du déchet ne pouvaient s'entendre que des seuls producteurs ou détenteurs de déchets, que la responsabilité du propriétaire du terrain pouvait également être retenue : *« En l'absence de tout producteur ou tout autre détenteur connu de déchets, le propriétaire du terrain sur lequel ont été entreposés ces déchets peut être regardé comme leur détenteur au sens de l'article L. 541-2 du code de l'environnement, notamment s'il a fait preuve de négligence à l'égard d'abandons sur son terrain, et être de ce fait assujetti à l'obligation d'éliminer ces déchets, la responsabilité du propriétaire du terrain au titre de la police des déchets ne revêt qu'un caractère subsidiaire par rapport à celle encourue par le producteur ou les autres détenteurs de ces déchets et peut être recherchée s'il apparaît que tout autre détenteur de ces déchets est inconnu ou a disparu »*[1011].

Le principe était déjà posé en creux par l'arrêt *Commune-de-Palais-sur-Vienne*, à savoir qu'en l'absence de détenteur connu des déchets, le propriétaire du terrain concerné peut

---

[1011] CE, 1er mars 2013, *Stés Natiocrédimurs et Finamu,* n° 354188 *: JurisData* n° 2013-003345 ; *Hussong,* n° 348912 *: JurisData* n° 2013-003719 ; LESQUEN X., *« Du régime de responsabilité du producteur et du détenteur de déchets à l'origine de la pollution des sols », Envir.,* n° 6, juin 2013, comm. 41, p. 36 ; Ph. BILLET, *«responsabilité subsidiaire du propriétaire du terrain du fait de l'abandon de déchets », Envir.*, n° 6, juin 2013, comm. 42, p. 40 ; J. MAKOWIAK*, « Responsabilité subsidiaire du propriétaire des déchets », Dr. adm. 2013,* comm. 44 ; B. PARANCE, *« La responsabilité subsidiaire du propriétaire d'un terrain pollué à l'aune du principe de pollueur-payeur », D.* 2013, 1194. Le nouvel article L. 541-2 n'a pas fondamentalement modifié le régime de responsabilité en ciblant le producteur ou le détenteur, du fait de leur responsabilité spécifique. C'est pourquoi, il est édicté notamment que *« tout producteur ou détenteur de déchets est responsable de la gestion de ces déchets jusqu'à leur élimination ou valorisation finale, même lorsque le déchet est transféré à des fins de traitement à un tiers »*. V. pour une analyse de la disposition initiale : D. GUIHAL, *« Droit répressif de l'environnement »,* Economica, 3ème éd., 2008, p. 727 et s.

être regardé comme le détenteur, en dehors de tout autre responsable, notamment s'il a été négligent quant à l'abandon desdits déchets sur son terrain. Dans un sens comparable, le Conseil d'Etat avait considéré, dans son arrêt *Sté Montreuil Développement,* que le propriétaire d'un sol pollué par un exploitant d'une installation classée pouvait être contraint à devoir procéder à sa dépollution, en sa qualité de détenteur de déchets. La Cour de cassation avait également jugé en retenant la responsabilité du propriétaire où des déchets avaient été entreposés, en l'absence de tout autre responsable, sauf à ce qu'il démontre être étranger à l'abandon des déchets et *« ne pas l'avoir permis ou facilité par négligence ou par complaisance »*[1012].

C'est ce qui avait fait dire à certains commentateurs que si le propriétaire du terrain où ont été entreposés les déchets peut être regardé comme leur détenteur, et être tenu de les éliminer, sa responsabilité ne revêt qu'un caractère subsidiaire[1013]. Pour Philippe Billet, il ne saurait ainsi y avoir assimilation automatique entre le propriétaire et le détenteur, mais plutôt une possibilité d'assimilation *« enfermée dans certaines conditions contextuelles* »[1014]. Le dernier arrêt du Conseil d'Etat relatif à l'affaire Wattelez confirme ce principe et conforte la mise en jeu de la responsabilité du propriétaire négligent en matière de sites pollués (CE, 25 sept. 2013, Sté Wattelez c/*Cne Palais-sur-Vienne*, n° 358923 : *JurisData* n° 2013-020586)[1015].

Par une décision du 24 octobre 2014[1016], le Conseil d'Etat affine encore sa jurisprudence, en considérant qu'en premier lieu, en vertu des dispositions de la loi du 15 juillet 1975, les producteurs ou autres détenteurs connus des déchets sont responsables de ces

---

[1012] Respectivement : CE, 26 juillet 2011, *Cne-de-Palais-sur-Vienne*, n° 328651 : *JurisData* n° 2011-015394, *Rec*. CE 2011, tables, p. 1035*, Envir.,* 2011, comm. 131, obs. Ph Billet, *BDEI,* n° 35/2011, n° 1272 ; CE, 23 nov. 2011, *Min. Ecologie c/ Sté Montreuil Développement,* n° 325334 : Jurisdata n° 2011-025959 ; Cass. 2e civ., 11 juillet 2012, n° 11-10.478 : *JurisData* n° 2012-015653, *AJDA 2012,* p. 1436, *RTDI* 2012/3, p. 29, obs. Ph BILLET ; *D.* 2012, p. 2208, obs. M. Boutonnet. Voir aussi : M. MOLINER-DUBOST, *« La notion de détenteur de déchets précisée par le Conseil d'Etat », AJCT* 2011, p. 572 ; A. REBILLARD, *« Haro sur les propriétaires de sites pollués», Envir. & Tech*., n° 313, avril 2012, pp. 52-55 ; B. PARANCE, *« Regard judiciaire sur l'étendue de la responsabilité d'un propriétaire pour les déchets abandonnés sur son site », D.* 2012, 2182.

[1013] F. BRAUD, *« L'obligation d'élimination des déchets présents sur un terrain incombe au propriétaire mais de façon subsidiaire à celle du producteur des déchets : Gaz. Pal.,* 11-12 sept. 2013, p. 23.

[1014] Ph. BILLET, *« Propriété et détention des déchets », Envir. 2011,* comm. 131.

[1015] Voir également *Env.* 2013, comm. 81, obs. M. Guérin. Il s'agit là d'une évolution très nette de sa jurisprudence initiale, exposée à l'occasion de l'un des tout premiers épisodes de la longue affaire *Wattelez*, dans laquelle la Haute Juridiction considérait alors que le propriétaire ne *saurait « en cette seule qualité »* être confondu avec le détenteur et donc tenu à remettre en état le site : CE, 21 fév. 1997, *SA Wattelez,* n° 160787 : *JurisData* n° 1997-050187 ; *Dr. env.* 1997, p. 5, note E. Carlier, *RJE* 1997, p. 582. Voir aussi dans la même veine : CE, 21 fév. 1997, *SCI les Peupliers,* n° 160787 : *JurisData* n° 1997-050187 ; *Dr. env.* 1997, p. 5, note E. Carlier. Voir également X. de LESQUEN, *« Wattelez III », BDEI,* 49, fév. 2014, p. 30-32 et C. LE ROY-GLEIZES, *« L'arrêt Wattelz III : une première application de la notion de négligence dégagée par l'arrêt Wattelez II », Ibid.,* p. 33-35

[1016] CE, 24 oct. 2014, *Sté Unibail-Rodemco,* n° 361231 : Jurisdata n° 024996 ; JS. BODA, *« Le Conseil d'Etat et l'imprécision de la notion de 'détenteur de déchets' », EEI,* n° 2, fév. 2015, pp.43-45 ; *BDEI,* 1839, n° 54, nov. 2014, p. 16.

déchets. En leur absence, le propriétaire du terrain sur lequel ils ont été déposés peut être regardé comme leur détenteur, au sens de l'article L. 541-2. A ce titre, il peut être tenu de les éliminer, notamment s'il a fait preuve de négligence à l'égard d'abandons sur son terrain. Mais également, et c'est l'apport essentiel de cette décision, si le propriétaire *« ne pouvait ignorer, à la date à laquelle il est devenu propriétaire de ce terrain, d'une part, l'existence de ces déchets, d'autre part, que la personne y ayant exercé une activité productrice de déchets ne serait pas en mesure de satisfaire à ses obligations ».* Autrement dit, la notion de négligence est sensiblement étendue. Le champ de responsabilité du propriétaire/détenteur en ressort élargi. Elle pourra donc plus facilement être recherchée dans les cas de sites ou de sols pollués.

Il en résulte également que la police des installations classées et celle relative aux déchets, déjà complémentaires de par les textes, se révèlent, par l'intervention de plus en plus extensive du juge, presque consubstantielles en matière de remise en état des lieux quand il s'agit de déchets dont la nature ou les quantités relèvent du régime des ICPE. Mais également quand ces déchets sont issus d'une activité ancienne classée, qu'elle ait fonctionné ou non régulièrement[1017].

Dans le but d'apporter une consécration législative de la responsabilité subsidiaire, d'origine prétorienne, du propriétaire du sol pollué, tout en l'atténuant, l'article 173 de la loi n° 2014-366 du 4 mars 2014 (loi « Alur ») a créé le nouvel article L. 512-21[1018] qui donne la faculté au préfet de prescrire à un tiers qui en fait la demande, les travaux de réhabilitation lors de la mise à l'arrêt définitif d'une installation classée, en substitution du dernier exploitant et avec l'accord de ce dernier (ainsi que du maire). Pour cela, ce tiers doit disposer de garanties financières à première demande. En cas de substitution de ce tiers demandeur et d'impossibilité de faire appel aux garanties financières, le dernier exploitant reste redevable de la remise en état, conformément aux dispositions du Code de l'environnement[1019]. Ce faisant, il n'appartiendrait plus au tiers propriétaire de faire la preuve de son absence de faute, sur le fondement de la jurisprudence précitée en cas de

---

[1017] Voir notamment à ce sujet, mais de façon plus prudente : C. HUGLO, *« Droit des sols pollués : fin des-polices parallèles ? », Envir.,* 2011, repère 9 ; J. MAKOWIAK, *« L'évolution du droit des installations classées pour la protection de l'environnement : entre tentation du libéralisme et renforcement des contraintes », JCP A*, n° 4, janv. 2013, p. 22-30 ; *Envir.* 2013, comm. 81, obs. M. Guérin. V. sur le plan technique : I. TOUVENA-PECAUT, *« Maîtriser les risques industriels de contamination »,* Lavoisier, 2014.

[1018] Cette disposition s'inscrit dans une série de mesure en matière de qualité, de pollution et d'occupation des sols, en application de la loi Alur. A savoir, notamment, l'institution d'un nouveau zonage environnemental : les secteurs d'information sur les sols (SIS) prévus par l'article L. 125-6, pour lesquels il a été créé une nouvelle section (art. R.125-41 à R.125-49). Il en résulte une information renforcée pour les acquéreurs et les locataires de biens immobiliers sur les risques naturels technologiques majeurs, mais aussi plus indirectement pour les tiers, auxquels s'ajoutent désormais les risques "miniers" et la "pollution des sols" (art. R. 125-23 à R. 125-27). Voir O. HERRNBERGER, *« Les secteurs d'information sur les sols », BDEI*, 1857, déc. 2014, p. 39 ; F.G. TREBULLE, *« Sols pollués : le clair-obscur de la loi Alur », Envir.,* étude 13, août-sept. 2014, pp. 13-18.

[1019] C. GOUPILLIER et C. FACELINA, *« La loi Alur : âge de raison du droit des sols pollués ? », Dr. env.,* n° 223, mai 2014, pp. 194 -200 ; F.G. TREBULLE, *préc.*, août-sept. 2014, pp. 13-18 ; A. SOUCHON, *« Le tiers demandeur : l'émergence d'un nouveau débiteur de l'obligation de remise en état », BDEI*, 1856, déc. 2014, pp. 33-38.

difficultés ou de pollutions résiduelles à l'occasion ou à l'issue des travaux. La charge de la preuve pourrait bien peser désormais sur l'administration, à laquelle il appartiendrait de prouver que c'est bien le tiers propriétaire qui a contribué, activement ou par négligence, à cette situation[1020].

Rappelons à cette occasion la situation juridique spécifique des éoliennes, pour lesquelles, contrairement à d'autres installations de nature industrielle, et notamment aux autres installations classées soumises à autorisation (y compris Seveso), en cas de défaillance de l'exploitant il revient à la société mère de se substituer à ce dernier en application de l'article L. 553-3 : *« L'exploitant d'une installation produisant de l'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent ou, en cas de défaillance, la société mère est responsable de son démantèlement et de la remise en état du site, dès qu'il est mis fin à l'exploitation, quel que soit le motif de la cessation de l'activité.(...) »*[1021].

Toutefois, sur le plan pénal, le cas de la détention des installations classées, en activité ou non, est loin d'être résolu. Contrairement au cas de l'exploitation sans titre requis, la détention sans autorisation (ICPE détenue par exemple à l'issue d'une succession, d'une liquidation judiciaire ou consécutivement à une acquisition) n'est pas répréhensible pénalement, faute de sanctions prévues par la loi. Les sanctions encourues par le Code de l'environnement ne visent, en effet, que l'exploitation (et non pas la détention) notamment en absence d'autorisation.

Malgré toutes ces évolutions jurisprudentielles ou légales, aucune définition de l'exploitant d'une installation classée n'a vu le jour en droit français. Etait-ce nécessaire pour autant ? Sans doute pas, eu égard à toutes les situations qui peuvent se rencontrer ; cependant une énumération de ces situations, comme cela se retrouve pour la notion d'installations, paraîtrait utile, dans le cas notamment d'exploitations ou de détentions irrégulières ou litigieuses. La comparaison des définitions, évolutives, de la qualité d'exploitant par les directives Seveso, IPPC et IED, est intéressante de ce point de vue.

La Directive n° 82/501/CEE du 24 juin 1982, dite Seveso 1, qui comporte très peu de définitions, ne se réfère pas à la qualité d'exploitant mais à celle de fabricant, à savoir : *« Toute personne qui est responsable d'une activité industrielle »* (dont la définition est donnée). La directive n° 96/61/CE du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (IPPC), est la première à préciser ce qu'il faut entendre par exploitant **:** « *Toute personne physique ou morale qui exploite ou détient l'installation, ou, si cela est prévu par la législation nationale, toute personne qui s'est vu déléguer à l'égard de ce fonctionnement technique un pouvoir économique déterminant* » (souligné par nous). La notion de détention est introduite pour la première fois, ainsi que celle de délégataire.

[1020] Voir en ce sens : MA. FICHET, *« La reconversion des friches industrielles : les nouvelles perspectives offertes par la loi « ALUR », BDEI* 1794, n° 52, juill. 2014, pp. 33-41.

[1021] Pour une synthèse sur les obligations de remise en état des sociétés mères en cas de défaillance de leurs filiales, voir notamment : G. GUTIERREZ et A. MOLINIER, *« L'obligation de remise en état des sites industriels par les sociétés mères en cas de défaillance de leurs filiales : mythe ou réalité ? », supp. Lamy Grenelle 2*, oct. 2010, pp. 57-63.

La directive n° 96/82 du 9 décembre 1996, dite Seveso 2, publiée quelques mois après la directive IPPC, reprend la même définition, mais en introduisant la mention importante d'établissement *: « Toute personne physique ou morale qui exploite ou détient l'établissement ou l'installation, (...) »*. La directive 2010/75/UE du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (IED), précise, quant à elle : *« Toute personne physique ou morale qui exploite ou détient, en tout ou en partie, l'installation (...), ou, si cela est prévu par le droit national, toute personne qui s'est vu déléguer à l'égard de ce fonctionnement technique un pouvoir économique déterminant ».* Elle ajoute la notion de « tout ou partie », importante dans les cas de co-exploitation, voire de co-détention.

Enfin, la directive n° 2012/18/UE du 4 juillet 2012 (Seveso 3), complète la qualification de l'exploitant en l'assortissant, outre d'un pouvoir économique, d'un pouvoir décisionnel déterminant : « *Toute personne physique ou morale qui exploite ou détient un établissement ou une installation, ou, si cela est prévu par la législation nationale, toute personne qui s'est vu déléguer à l'égard du fonctionnement technique de l'établissement ou de l'installation le pouvoir économique ou décisionnel déterminant »*. La directive se fonde à la fois sur un pouvoir effectif, qu'il soit de nature économique (actionnariat), fonctionnelle ou juridique (délégation de pouvoir par exemple), mais pas unique, absolu ou total : il peut ainsi être partagé. Il suffit qu'il soit considéré comme déterminant. Par contre, elle ne reprend pas la notion d'exploitation ou de détention « en tout ou partie », ce qui, pour le coup, manque de cohérence et ne facilite pas la mise en œuvre de l'ensemble de ces dispositions.

En conséquence, il serait utile d'avoir une définition qui englobe toutes ces qualifications, selon une formulation ouverte pour tenir compte des nombreux cas de figure, tout en restant suffisamment précise, telle : toute personne physique ou morale qui exploite ou détient, en tout ou en partie, un établissement ou une installation, ou, toute personne qui s'est vu déléguer à l'égard du fonctionnement technique de l'établissement ou de l'installation le pouvoir économique ou décisionnel déterminant[1022].

[1022] Voir pour une analyse juridique plus globale et plus approfondie sur les sols et sous-sols, y compris sur les sols contaminés : Ph. BILLET, *« La protection juridique du sous-sol en droit français »*, thèse, Droit, Lyon 3, 1994 ; F.-G. TREBULLE, *« Les principales problématiques juridiques sur le thème de la pollution des sols »*, in F. NESI, (éds), *« La pollution des sols-Soil pollution »*, 5ème Conférence du Forum des juges de l'Union européenne pour l'environnement, Cour de cassation, Paris, 7-8 octobre 2008, Bruylant, 2010, p. 26 ; M. DESROUSSEAUX, *« La protection juridique de la qualité des sols »,* thèse, Droit, Lyon 3, 2014. Pour la gestion des passifs environnementaux : Y. LE CORFEC, *« Sites et sols pollués »,* Dunod, 2011.

&2. L'extension des intérêts protégés

Parmi les excroissances de la loi de 1976, l'extension par la loi de la nature et du nombre des intérêts protégés s'est sensiblement accrue au cours des dernières années (A), alors que l'apport du juge était resté limité jusqu'à l'affaire *Scorvalia* (B).

A. La multiplicité des intérêts protégés par la loi

Les intérêts protégés par la loi sur les installations classées ont été sensiblement étendus par le législateur depuis les années 2000. Ont ainsi été adjoints *« les éléments du patrimoine archéologique* » par la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive (art. 11), « *les paysages »* par la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés (art. 28), puis « *l'utilisation rationnelle de l'énergie »* par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (art. 82). Il a cependant fallu attendre juillet 2010 pour que l'impact énergétique, essentiel, figure dans le champ de la loi alors que la directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (IPPC) prescrivait déjà que *« l'énergie soit utilisée de manière efficace »* ; dans ce cadre, un document de référence européen sur l'efficacité énergétique (dans le cadre des BREF[1023]) avait d'ailleurs été adopté par la Commission européenne.

La directive IED a repris et étendu cette préoccupation relative à l'utilisation rationnelle de l'énergie. Pour autant, la transposition en droit interne des conditions de réexamen de l'autorisation accordée au titre des ICPE exclut cette thématique (voir *infra).* C'est dire combien les intérêts protégés restent en pratique sans incidence sur le dispositif de la loi et de ses textes subséquents. L'extension régulière, ces dernières années, du champ desdits intérêts se révèle, en fait, directement proportionnelle avec l'extension de la régression du droit des installations classées.

Soulignons que la loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE), dont l'objet porte particulièrement sur cette question, n'a toujours pas rempli ses objectifs. Ce qui est démonstratif du faible souci politique en matière d'économie et de consommation rationnelle d'énergie.

D'une façon générale, les intérêts visés, de par leur grande diversité et domaines couverts, présentent un intérêt limité comme en témoigne à l'envi le cas de l'amendement des députés Ollier et Poignant, adopté, le 6 janvier 2009, par l'Assemblée nationale, consacrant la préservation et la mise en valeur des paysages parmi les objectifs de la politique environnementale. Selon cet amendement *« les paysages doivent naturellement être pris en compte dans les règles applicables aux installations classées,*

[1023] BREF : acronyme anglais qui correspond aux documents de référence sur les meilleures techniques disponibles (voir *infra).*

que les IPCE soient soumises au régime normal d'autorisation, au régime d'autorisation simplifiée, ou au régime déclaratif. Il importe donc de les mentionner explicitement parmi les intérêts visés à l'article L. 511-1 ». Pour autant, les règles régissant les ICPE, notamment les arrêtés ministériels fixant les prescriptions, n'ont pas pris davantage en compte la protection des paysages, lesquels ne font l'objet que de rares et vagues dispositions.

Sont donc actuellement soumis, de façon explicite, aux dispositions de la législation sur les installations classées : les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie[1024], soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique (art. L. 511-1). Il est difficile d'être plus général. N'omettons pas les exploitations de carrières, en vertu du second alinéa.

Il convient toutefois d'y ajouter encore d'autres intérêts protégés sur le fondement d'autres dispositions du Code l'environnement. Il en est ainsi de la préservation du climat ou de la lutte contre le dérèglement climatique lorsque les installations relèvent des dispositions des articles L. 229-5 et L. 229-6. Dans ce cas, la demande doit comprendre une description des matières premières, combustibles et auxiliaires susceptibles d'émettre du dioxyde de carbone, des différentes sources d'émissions de dioxyde de carbone de l'installation, ainsi que des mesures prévues pour quantifier et déclarer les émissions (art. R. 512-4). Certes, l'ajout de l'utilisation rationnelle de l'énergie parmi les intérêts protégés concourt à cet objectif mais partiellement : cela concerne avant tout la préservation des ressources naturelles et leur bon emploi, mais indirectement le dérèglement climatique notamment par le fait que l'utilisation rationnelle de l'énergie ne prend pas en compte la nature de cette dernière, donc son pouvoir radiatif.

De même, la préservation de la qualité de l'air, l'utilisation rationnelle de l'énergie et la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre doivent figurer parmi les exigences des

[1024] Le recours à l'utilisation rationnelle de l'énergie a été petitement renforcé par le décret n° 2014-1363 du 14 novembre 2014, transposant l'article 14.5 de la directive 2012/27/UE du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique. Le texte, qui complète l'article R. 512-8 relatif aux études d'impact des installations classées, porte sur le raccordement d'installations productrices d'énergie fatale à des réseaux de chaleur ou de froid. Sont concernées par cette obligation les installations industrielles générant de la chaleur fatale, ainsi que les installations de production d'énergie reliées à un réseau de chaleur ou de froid, d'une puissance thermique totale supérieure à 20 MW et soumises à autorisation au titre des ICPE. Toutefois, certaines installations sont d'ores et déjà exemptées de cette obligation, comme les installations de production d'électricité. L'arrêté du 9 décembre 2014 est venu préciser, d'une part, les catégories d'installations concernées et, d'autre part, le contenu de l'analyse coûts-avantages pour évaluer l'opportunité de valoriser de la chaleur fatale à travers un réseau de chaleur ou de froid. Il est généralement entendu par chaleur fatale, la quantité d'énergie présente ou piégée dans certains processus ou produits, qui peut être valorisée au moins pour partie.

arrêtés d'autorisation, en application de l'article R. 512-28, lequel dispose que l'arrêté d'autorisation et, le cas échéant, les arrêtés complémentaires fixent les prescriptions nécessaires à la protection des intérêts mentionnés aux articles L. 211-1, L. 220-1 (air, énergie, climat) et L. 511-1.

Les installations classées doivent aussi satisfaire à la préservation des intérêts visés notamment à l'article L. 211-1 (préservation de l'eau et des milieux aquatiques), en vertu de l'article L. 214-7 qui dispose que les installations classées définies à l'article L. 511-1 sont notamment « *soumises aux dispositions des articles L. 211-1, L. 212-1 à L. 212-11, L. 214-8, L. 216-6 et L. 216-13 ainsi qu'aux mesures prises en application des décrets prévus au 1° du II de l'article L. 211-3 ».*

Les intérêts protégés relatifs à l'eau et aux milieux aquatiques se retrouvent même explicitement lors de modifications substantielles d'installations classées de toutes natures. Ainsi, une modification d'une installation soumise à autorisation, à enregistrement ou à déclaration est considérée comme substantielle, en vertu respectivement des articles R. 512-33, R. 512-46-23 et R. 512-54, si des seuils quantitatifs et des critères fixés par arrêté ministériel sont atteints, ou si cette modification est de nature à entraîner des dangers ou inconvénients significatifs pour les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1. Dans ce cas, l'exploitant doit présenter une nouvelle demande d'autorisation, d'enregistrement ou déposer une nouvelle déclaration.

Si les intérêts visés à l'article L. 211-1, relatifs à la préservation de l'eau et des milieux aquatiques, doivent être pris en compte pour apprécier le caractère substantiel ou non d'une modification d'une installation classée, quel que soit son régime d'assujettissement, il en résulte que ces intérêts doivent être, *a fortiori*, pris en compte dès la demande initiale d'ouverture de l'installation classée.

Pour les installations soumises à autorisation, en application des articles R. 512-8 et R. 512-9, l'étude d'impact et l'étude de dangers doivent prendre en compte les incidences prévisibles du projet sur l'environnement, et les risques engendrés compte tenu de l'environnement et de sa vulnérabilité, au regard des intérêts mentionnés tant aux articles L. 511-1 que L. 211-1.

Il est patent que la préservation de l'eau et des milieux aquatiques fait partie des intérêts protégés par l'article L. 511-1 (au titre de la protection de la nature et de l'environnement). Ce fut même l'un des tout premiers motifs de classement (sous le vocable « altération des eaux ») de la nomenclature sous l'empire du décret du 15 octobre 1810. Pour autant, les larges intérêts visés par l'article L. 211-1 comprennent également, et spécifiquement, la restauration de la qualité des eaux et leur régénération, ainsi que le rétablissement de la continuité écologique au sein des bassins hydrographiques.

Qui dit restauration, régénération ou rétablissement dit amélioration de la situation par rapport à l'existant, par rapport à l'état initial. Donc, non seulement il s'agit de préserver et de protéger l'environnement pouvant être affecté par les impacts de l'installation et son exploitation mais il s'agit ici de faire davantage ; à savoir : contribuer à améliorer

l'état initial (c'est d'autant plus pertinent et indispensable dans l'optique de satisfaire notamment les exigences de la Directive cadre sur l'eau).

Certes, dans l'arrêt *Ocréal*, le Conseil d'Etat a jugé que la juridiction administrative n'a pas à apprécier si l'étude d'impact mentionnait ou non la compatibilité de l'installation avec les dispositions du SDAGE en matière de qualité des eaux de surface, car « *celui-ci ne s'imposait pas à la décision attaquée* »[1025]. Le Conseil d'Etat en janvier 2011 avait en effet déjà posé comme principe qu'une décision d'autorisation de carrière ne constituait pas une décision administrative dans le domaine de l'eau au sens de l'article L. 212-1 : *« Par suite, elle n'a pas à être compatible avec les dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) » ;* sur le fondement qu'aux termes du XI de l'article L. 212-1, « *seuls les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux »*[1026].

Cette analyse nous semble cependant fortement discutable, au regard non seulement des dispositions précitées, et notamment celles de l'article L. 214-7, auxquelles ne se réfère pas la Haute Juridiction, mais également au regard des termes mêmes du XI de l'article L. 212-1 : « *Les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux ».* A notre sens ces dispositions sont loin d'être exclusives, contrairement à ce qu'expose le Conseil d'Etat, et ne contrarient en rien les exigences, complémentaires, de l'article L. 214-7 propres aux installations classées.

D'autant plus qu'en vertu de l'article R. 211-11-3, les autorisations de déversement que comportent les autorisations d'installations classées *« doivent prendre en compte les objectifs du programme et les normes de qualité fixées en application de l'article R. 211-11-2* (programme national contre la pollution des milieux aquatiques par certaines substances dangereuses) », comme l'a rappelé dans son arrêt du 7 mars 2013 la Cour administrative d'appel de Lyon[1027]. Laquelle a confirmé que les prescriptions imposées aux exploitants d'ICPE s'appréciaient au regard tant des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, qu'en matière de gestion équilibrée des ressources en eau édictée à l'article L. 211-1.

D'ailleurs depuis les arrêts précités, des plus discutables, le Conseil d'Etat en a jugé autrement, notamment dans le cadre des recours associatifs formés contre le premier décret fixant la procédure d'enregistrement et les premiers arrêtés de prescriptions générales pris sur ce fondement[1028]. Ainsi, sans craindre la contradiction la Haute

---

[1025] CE, 14 octobre 2011, *Ste Ocréal,* n° 323257.

[1026] CE, 10 janvier 2011, *Assoc. Oiseaux Nature et ASVPP,* n° 317076.

[1027] CAA Lyon, 7 mars 2013, *Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement,* n° 11LY02990 ; *RJE,* 1/2014, p. 167-170.

[1028] CE, 14 novembre 2012, *Assoc. France nature environnement,* n° 340539 ; CE, 26 décembre 2012, *Assoc. France nature environnement*, n° 340538 : voir *infra.*

Juridiction a considéré, cette fois, que parmi les éléments du dossier de demande d'enregistrement permettant de s'assurer de la compatibilité du projet avec différents plans schémas et programmes, figurent les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), *« lesquels énoncent des objectifs de rejet des substances visées par la directive* [DCE] *».*

De même, rappelons qu'à l'occasion d'une affaire qui a opposé l'exploitant d'une papeterie à l'Etat, portant sur un arrêté préfectoral lui imposant de contrôler la présence de dix substances dans ses rejets aqueux, le Conseil d'Etat a réitéré les obligations qui incombaient en l'espèce aux exploitants d'installations classées[1029].

Pour toutes ces raisons, il en résulte que les installations classées doivent satisfaire aux intérêts protégés visés à l'article L. 511-1, comme à ceux visés à l'article L.211-1 et, à ce titre, tendre notamment à la restauration de la qualité des eaux et à leur régénération, à la protection de la ressource en eau et au rétablissement de la continuité écologique au sein des bassins hydrographiques. Il ne s'agit plus seulement d'éviter, de limiter ou de compenser les impacts négatifs de l'installation classée, mais de générer des effets positifs pour la préservation de l'environnement.

Le champ des intérêts protégés se révèle encore plus vaste pour une catégorie particulière d'installations classées : le stockage géologique de dioxyde de carbone. Ainsi, l'article 5 de l'ordonnance précitée n° 2010-1232 du 21 octobre 2010 ajoute au chapitre IX du titre II du livre II du Code de l'environnement une section VI relative au*« stockage géologique de dioxyde de carbone et à l'accès des tiers »*, qui relève d'une installation classée. Il y est notamment édicté[1030] que l'exploitation de ces sites de stockage doit à la fois prévenir les dangers ou inconvénients pour les intérêts visés à l'article L. 511-1 du Code de l'environnement et respecter les intérêts mentionnés à l'article L. 161-1 du Code minier, lesquels recouvrent explicitement les règles prévues par le Code du travail en matière de santé et de sécurité au travail, contrairement aux dispositions de l'article L. 511-1.

Pour le reste l'article L. 161-1 du Code minier reprend l'ensemble des intérêts protégés par ce dernier, tout en se montrant beaucoup moins englobant dans sa formulation. Il détaille ainsi une longue liste d'intérêts protégés qui prend en compte -outre la santé et sécurité au travail, la solidité des édifices publics et privés et la conservation des voies de communication- l'ensemble des intérêts visés par l'article L. 511-1. A savoir : les caractéristiques essentielles du milieu environnant, terrestre ou maritime, et, plus généralement, la protection des espaces naturels et des paysages, de la faune et de la flore, les équilibres biologiques et les ressources naturelles, ainsi que les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 (eau), L. 331-1 (parc national), L. 332-1 (réserve naturelle) et L. 341-1 (monuments et sites naturels), la conservation des intérêts de

[1029] CE, 17 avril 2015, *Sté Porteret Beaulieu Industrie*, n° 368397.
[1030] Art. L. 229-35 du Code de l'environnement.

l'archéologie, enfin les intérêts agricoles des sites et des lieux affectés par les travaux et les installations afférents à l'exploitation.

Alors que le Code minier est reconnu comme n'étant pas suffisamment protecteur des tiers et de l'environnement, l'article L. 161-1, édicté à l'occasion de la réforme de la partie législative dudit code, expose une liste très détaillée et superfétatoire d'intérêts protégés, comme s'il s'agissait de masquer en regard la faiblesse de la protection des mêmes intérêts par les autres dispositions du Code minier. On retrouve la quintessence de la démarche régressive qui se pare d'un affichage protecteur de l'environnement. Pour le sujet qui nous occupe, il s'agit là d'une belle démonstration sur la dissociation entre l'énumération des intérêts protégés par un article introductif de la loi, et la protection réelle desdits intérêts par toutes ses autres dispositions.

B. L'apport limité, mais croissant du juge

Si les évolutions législatives ont largement étendu le champ des intérêts protégés, le juge administratif s'est toujours montré beaucoup plus parcimonieux jusqu'à l'affaire *Scorvalia* (voir plus loin). Dans un arrêt remarqué du Conseil d'Etat, les intérêts protégés ont seulement été étendus au respect de la dignité humaine, dans le cas d'un centre de stockage de déchets projeté au sein d'un champ de bataille de la Grande Guerre (CE, 26 nov. 2008, *Synd. Mixte vallée Oise,* n° 301151 ; *AJDA* 2008, p. 2252, obs. Jégouzo *; Envir.* 2009, n° 5, obs. Gillig ; *RFDA 2009,* p. 177, *DAUH* 2009, 416, n° 412 ; *RJE* 2009, 496, obs. Schneider ; *Dr. env.* 2009, n° 169, p. 26, obs. Ziani). Dans la même veine, la Cour administrative de Douai a jugé que le préfet devait s'assurer que le projet d'installation classée qui lui était soumis *« ne méconnaissait pas le principe du respect de la personne humaine »* (CAA Douai, 3 fév. 2011, *Min. écologie,* n° 09DA00728).

Il s'agit cependant là d'une continuité jurisprudentielle, appliquée au cas des installations classées, à la suite des deux arrêts d'assemblée *Commune de Morsang-sur-Orge* et *Ville d'Aix-en-Provence*, dans lesquels le Conseils d'État avait considéré que le respect de la dignité de la personne humaine devait être regardé comme une composante de l'ordre public. Il avait ainsi confirmé l'arrêté d'interdiction par les maires respectifs des spectacles de « lancer de nains », à savoir utiliser comme projectile des personne affectées d'un handicap physique et présentées comme telles, qui devaient se dérouler dans des discothèques[1031].

Le juge n'est pas allé plus loin dans l'extension des intérêts protégés. Il a ainsi considéré que le fait d'exercer une activité concurrente ne conférait pas à l'exploitant l'intérêt à agir dans le cadre d'un recours en l'annulation de l'arrêté d'autorisation d'une installation classée voisine. Une société industrielle, qui exploite une installation de broyage de

[1031] CE ass., 27 oct. 1995, *Cne de Morsang-sur-Orge,* n° 136727, *Rec. Lebon***,** p. 372. CE ass., 27 oct. 1995, *Ville d'Aix-en-Provence,* n° 143578.

produits minéraux implantée sur le port autonome de Dunkerque, avait demandé l'annulation de l'arrêté d'autorisation d'une installation classée, à savoir d'une activité de broyage de clinker située sur le même territoire du port, en invoquant les nuisances de l'installation voisine.

Après le rejet de la requête parle Tribunal administratif de Lille, par jugement du 14 mai 2009, la Cour administrative d'appel de Douai avait infirmé cette décision et avait rendu un arrêt, en date du 20 janvier 2011, dans le sens de la requérante. La société adverse s'était alors pourvue en cassation devant le Conseil d'Etat qui a estimé, par décision en date du 30 janvier 2013[1032], que la qualité d'entreprise commerciale, fût-elle concurrente, ne justifiait pas la qualité de requérante sur ce seul motif. Il convenait, dès lors, que l'établissement présentât un intérêt "suffisamment direct", compte tenu *« des inconvénients et dangers que présente pour lui l'installation classée, appréciés notamment en fonction de ses conditions de fonctionnement, de la situation des personnes qui le fréquentent ainsi que de la configuration des lieux »*. Ce qui a été jugé ne pas être le cas.

La Cour administrative de Lyon a également considéré, de son côté, qu'un établissement commercial ne peut se voir reconnaître la qualité de tiers recevable à contester devant le juge une autorisation d'exploiter une installation classée délivrée à une entreprise, fût-elle concurrente*, « que dans les cas où les inconvénients ou les dangers que le fonctionnement de l'installation classée présente pour les intérêts visés à l'article L. 511-1 sont de nature à affecter par eux-mêmes les conditions d'exploitation de cet établissement commercial »* (CAA Lyon, 7 janvier 2014, n° 12LY02451).

Le Conseil d'Etat avait déjà jugé que le principe de la liberté du commerce et de l'industrie ne pouvait être utilement invoqué en matière d'installation classée (CE, 6 mars 1987, n° 50475, *M. Valéry X.* ; *RJE 2/1998,* p. 171). De même, il a été jugé que les exploitants d'un camping ne pouvaient pas se prévaloir de l'impact de la gêne occasionnée par une carrière sur leur activité économique, laquelle ne figure pas parmi les intérêts protégés par la loi (TA Melun, 15 mars 2001, *SCI Les Près de la Fontaine et a.*, n° 00306614 et 00315714).

Par ailleurs, le Conseil d'Etat avait considéré, lors de l'examen d'une question prioritaire de constitutionnalité qu'il n'y a pas lieu de renvoyer devant le Conseil constitutionnel une question portant sur la législation sur les installations classées, en ce qu'elle aurait été contraire à deux principes constitutionnels -la liberté d'entreprendre et le droit de propriété- lorsqu'une suspension du fonctionnement de l'exploitation était prescrite[1033].

D'une part, le Conseil d'Etat a jugé que les dispositions contestées par la société requérante *« n'ont ni pour objet ni pour effet de permettre une dépossession des biens de l'exploitant d'une ICPE »*. Dès lors, elles ne sont pas contraires au droit de propriété. D'autre part, il ajoute que la réglementation obéit « *à des motifs d'intérêt général de*

[1032] CE, 30 janvier 2013, *Sté Holcim France,* n° 347347.
[1033] CE, 23 décembre 2012, n° 353113.

préservation de la santé, de la sécurité, de la salubrité publiques, ainsi que de la protection de la nature, de l'environnement et des paysages », et que le législateur, eu égard à l'intérêt général poursuivi, *« n'a donc pas porté une atteinte excessive à la liberté d'entreprendre* ».

Toutefois, la question des intérêts économiques ou commerciaux reste toujours en débat, d'autant plus qu'elle se présente sous différentes formes. Ainsi, dans un arrêt rendu le 15 mai 2013[1034], à l'occasion d'un contentieux portant sur une autorisation accordée à titre provisoire pour la poursuite d'une exploitation, le Conseil d'Etat, pour valider l'autorisation, a très largement étendu les intérêts publics et privés, tout comme les considérations d'ordre économique ou social, qu'il revient au juge de prendre en compte. Et ceci au nom des motifs d'intérêt général, lesquels on le sait sont d'application « à géométrie variable » (voir *infra).*

De son côté, par décision en date du 21 janvier 2014[1035], la chambre commerciale de la Cour de cassation fait clairement le lien entre l'atteinte aux intérêts économiques d'une société par une société concurrente, lorsque cette dernière ne se conforme pas – contrairement à la première- aux obligations légales résultant de la réglementation des ICPE. Elle a ainsi confirmé le jugement de fond, à savoir que le fait d'exploiter sans titre des installations classées constituait un acte de concurrence déloyale. L'affaire opposait une société spécialisée dans la récupération de métaux issus de véhicules hors d'usage (VHU), qui exploitait un broyeur en conformité avec la réglementation des ICPE, à une société concurrente, qu'elle avait fait assigner, laquelle exerçait la même activité sans avoir obtenu l'autorisation requise. Les juges du fond avaient octroyé à la requérante la somme de 50 000 euros au titre de dommages-intérêts, en réparation de son dommage matériel.

Selon la Cour de cassation, il convient, tout d'abord, de rappeler que *« le défaut de respect de la réglementation administrative dans l'exercice d'une activité commerciale constitue une faute génératrice d'un trouble commercial pour un concurrent ».* Plus précisément encore, *« l'inobservation de la réglementation imposée à une activité commerciale est constitutive d'une faute de concurrence déloyale vis-à-vis du concurrent qui la respecte »*, du fait même que la liberté du commerce suppose, en effet, que *« les entreprises exercent une concurrence par les mérites, s'interdisant tout procédé déloyal qui leur conférerait un avantage injustifié, étant observé que la caractérisation de la faute de concurrence déloyale n'exige pas la constatation d'un élément intentionnel ».*

[1034] CE, 15 mai 2013, *Sté ARF*, n°353010.

[1035] Cass. com., 21 janv. 2014, n° 12-25443 : *JurisData* n° 2014-000659. Voir : F. G TREBULLE, *« Environnement et concurrence : la loyauté consacrée ! », Envir.*, n° 4, avril 2014, p. 2-3 ; M. GUERIN, *« Inobservation de la réglementation ICPE et distorsion de concurrence », Envir.*, n° 5, mai 2014, p.27-30 ; P. HILLI, *« La dimension concurrentielle du droit de l'environnement dans le domaine des déchets », BDEI* 2014, n° 50, 1727.

La Cour de cassation valide l'analyse de la Cour d'appel de Paris[1036] et rejette donc le pourvoi de la société condamnée. Elle relève, au surplus, que l'exploitation sans l'autorisation requise avait apporté « *une distorsion dans le jeu de la concurrence afférente au marché des activités de stockage de véhicules hors d'usage* », et que « *la qualification de concurrence déloyale ne suppose pas que les faits incriminés aient procuré un profit à leur auteur* ».

Relevons cependant que dans un arrêt de 2006, la Cour d'Appel de Riom avait déjà admis ce principe, confirmé par la Cour de cassation, tout en faisant prévaloir également la protection de l'environnement. La violation d'exigences environnementales de la part d'un exploitant de carrière avait ainsi été jugée comme relevant d'une *« conduite hautement préjudiciable, dans la mesure où elle constitue un acte de concurrence déloyale vis-à-vis des exploitants qui respectent la législation en vigueur et où elle bafoue les règles élémentaires qui vient à protéger l'environnement, bien commun à tous les hommes »*[1037].

La Cour administrative d'appel de Nantes a, quant à elle, ouvert la voie à la prise en compte de maints intérêts, y compris privés, allant bien au-delà des seuls intérêts protégés en vertu de l'article L. 511-1. Dans le cadre d'une affaire relative au traitement de déchets, elle élargit considérablement le champ des intérêts couverts, en jugeant qu'il appartenait au juge de prendre en compte, pour déterminer l'opportunité de prononcer une autorisation provisoire, à la suite d'une annulation de l'autorisation initiale, *« l'ensemble des éléments de l'espèce, notamment la nature de l'illégalité ayant conduit à l'annulation de la décision contestée, les considérations d'ordre économique et social ou tout autre motif d'intérêt général pouvant justifier la poursuite de l'exploitation et l'atteinte éventuellement causée par l'exploitation aux intérêts visés par l'article L. 511-1 du Code l'environnement ou à d'autres intérêts publics et privés »*[1038] (voir *infra*).

L'extension du champ d'application de la loi en matière d'activités, de catégories d'installations assujetties, comme en matière de personnes soumises s'est fondée à la fois sur l'évolution des technologies, des enjeux de société et sur l'évolution du droit. La soumission par exemple des sites de stockage géologique de dioxyde de carbone, mais aussi des éoliennes terrestres, illustre parfaitement la prégnance technologique et sociétale de cette évolution. Les installations classées s'inscrivent, par ailleurs, de plus en plus fortement dans un contexte de « simplification » administrative, au bénéfice de l'industrie confrontée aux enjeux environnementaux. L'évolution du champ d'application suit, outre l'évolution technologique en pareille matière, l'évolution de la perception qu'a la société sur l'importance, ou non, de privilégier son milieu de vie.

[1036] Qui avait retenu le fait que le non respect du droit de l'environnement relève d'actes de concurrence déloyale : CA Paris, 30 mai 2012, n° 10/13056 : *JurisData* n° 2012-012010.

[1037] CA Riom, 19 avril 2006, n° 06/00041 ; Cass. crim., 5 déc. 2006, n° 06-83.527 : *JCP E* 2007, 1957, p. 59. Souligné par nous.

[1038] CAA Nantes, 13 juin 2014, *Sté Scorvalia*, n° 12NT00974. Il reste à connaître le sort que la jurisprudence, notamment du Conseil d'Etat, réservera à cette décision inédite.

Si l'industrie nous fait vivre, l'environnement nous permet de vivre. Tout le droit de l'environnement industriel, au premier chef duquel le droit des installations classées, reste éternellement écartelé entre la prise en compte de ces deux intérêts fondamentaux. Le contexte économique et social pèse d'un poids déterminant sur le balancier du dispositif juridique régulant ces deux « frères ennemis ». Le recours à des instruments de droit commun, et si possible unifié, pourrait être une réponse à cette gageure.

Une même situation avait prévalu pour le régime des expropriations. A la Révolution avait été institué le droit de l'expropriation ; il en est résulté de multiples régimes et procédures de l'expropriation, jusqu'à ce que le Gouvernement mette fin à ce foisonnement et n'instaure plus qu'une seule procédure (hors procédure d'urgence), par l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique[1039].

L'extension du champ de la loi de 1976 est facilitée par l'absence de définition de l'objet même visé par la loi : la notion d'installation classée, et plus largement celle d'exploitant. L'évolution de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques permet bien de rendre compte de cela. Dès l'origine, aussi bien les immeubles que les meubles susceptibles d'être classés aux termes de la loi n'avaient pas fait l'objet de définition ou de listes précises de catégories éligibles. Un siècle plus tard, la législation reprend ainsi à l'identique les désignations originelles, très larges, de tels monuments. A savoir, les immeubles dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public, peuvent être classés comme monuments historiques en totalité ou en partie :

1° Les monuments mégalithiques, les terrains qui renferment des stations ou gisements préhistoriques ;

2° Les immeubles dont le classement est nécessaire pour isoler, dégager ou assainir un immeuble classé ou proposé pour le classement.

Il a été ajouté par la suite : « 3° D'une façon générale, les immeubles nus ou bâtis situés dans le champ de visibilité d'un immeuble classé ou proposé pour le classement ». La disposition reste non seulement très générale, mais élargit grandement encore les possibilités de classement, sans même avoir à justifier un intérêt particulier autre que celui de ne pas compromettre la vue de l'immeuble classé ou proposé pour le classement.

Peuvent également être classés les objets mobiliers : soit les meubles proprement dits, soit les immeubles par destination, dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire, de l'art, (il a été ajouté par la suite : *« de la science ou de la technique »*) un intérêt public.

[1039] L'enquête publique dans le cadre de l'expropriation est restée cependant hors du champ du droit commun.

Le fait que les sciences et les techniques puissent également relever d'un intérêt public en matière d'objets mobiliers, en sus ou indépendamment de leur intérêt historique ou artistique, témoigne encore de l'évolution de notre société industrielle que le droit de l'environnement industriel avait devancée.

Chapitre 2nd. Les différents régimes de soumission : une complexification croissante

La loi du 19 décembre 1917 a introduit le régime de la déclaration, en lieu et place de la troisième classe créée par le décret du 15 octobre 1810. La loi du 19 juillet 1976 avait procédé à une simplification salutaire en structurant les deux seuls régimes devenus applicables selon un mode binaire : soit l'autorisation, soit la déclaration. Ce dispositif a vécu quelque trente ans, avant de connaître en 1995, mais surtout à compter de la décennie 2000-2010, une complexification accrue tandis que l'administration affichait son souci en matière de simplification.

De ce fait, de nos jours on peut décompter *a minima* cinq régimes principaux d'assujettissement. A savoir, deux régimes pour la déclaration, avec ou sans contrôle périodique (section I), deux régimes de l'autorisation, selon que l'installation relève ou non de la directive Seveso, mais qui se déclinent eux-mêmes en de nombreux régimes spécifiques (section II). Il faut y ajouter enfin le régime de l'enregistrement, créé en 2009, qui sera détaillé dans le titre suivant.

Si l'on tient compte de l'ensemble des régimes spécifiques, qui peuvent varier sensiblement selon les exigences ou les obligations qui les régissent en propre, c'est finalement plus **d'une dizaine de régimes différents qui ont vu le jour en quarante années à peine.** Nous sommes loin, très loin, de la simplification opérée par la loi du 19 juillet 1976 avec la disparition des trois classes qui prévalaient jusqu'alors pour n'en conserver que deux. C'est tout le paradoxe : jamais les régimes spécifiques des installations classées n'ont été si nombreux, et si complexes, qu'au cours de la période où les Gouvernements successifs ont entendu faire œuvre de simplification (voir *infra)*.

Par ailleurs, certaines installations classées, en fonction des dangers ou inconvénients qu'elles sont susceptibles de générer, mais aussi de leur spécificité, peuvent relever de différents régimes d'ouverture ou de fonctionnement fondés sur des autorisations de durée limitée, ou bien temporaires, voire provisoires (section III).

Section I. Les deux régimes de la déclaration

Le régime de la déclaration, créé par la loi du 19 décembre 1917, a non seulement survécu aux nombreuses modifications et refontes de la loi mais a même vu son champ élargi à un plus grand nombre d'établissements sous l'empire de la loi de 1976, sans grand changement apporté au dossier déclaratif (&1). Il a fallu attendre la loi du 2 février

1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement, ou loi « Barnier », pour que certaines dispositions plus contraignantes puissent voir le jour, mais avec des modalités d'application finalement bien restrictives (&2).

&1. Le régime de la déclaration avant la loi « Barnier » : une régression depuis le décret de décembre 1918

Les installations qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients, sans qu'ils n'affectent gravement les intérêts visés à l'article L. 511-1, sont soumises à déclaration au sens de l'article L. 512-8. Ces installations relèvent d'un régime introduit par la loi du 19 décembre 1917 et par son décret d'application du 17 décembre 1918, sans que les règles de procédure n'aient fondamentalement changé. Les quelques modifications procédurales qui ont eu lieu ont plutôt relevé de mesures régressives au regard de l'environnement, à l'exception notable des contrôles périodiques. Toutefois, ces derniers furent mis en place très tardivement et fort limitativement (voir &2).

Ainsi, le contenu du dossier de déclaration n'a guère été complété ou actualisé depuis les dispositions de 1918. Il reste fondamentalement indigent et relève d'une pure formalité. Au paragraphe III de l'article R. 512-47, les termes : *« Elimination des déchets et résidus »* ont simplement été remplacés par *« gestion des déchets »,* par le décret n° 2011-828 du 11 juillet 2011 portant diverses dispositions relatives à la prévention et à la gestion des déchets. Le dossier doit mentionner les dispositions prévues en cas de sinistre, mais aucune analyse de risques, même sommaire, n'est exigée. Par contre, il a été supprimé l'obligation d'indiquer les informations utiles sur les procédés de fabrication, les matières utilisées et les produits fabriqués, alors que cette précision est de nature à permettre de mieux apprécier tant les inconvénients que les risques présentés par l'installation projetée. Si l'installation figure sur les listes mentionnées au III de l'article L. 414-4, il est demandé une évaluation des incidences Natura 2000 (décret n°2010-365 du 9 avril 2010), conformément aux obligations communautaires.

Lors de l'examen du projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, le rapport de la sénatrice Élisabeth Lamure, souligne bien, qu'à l'inverse du régime de l'autorisation « *le régime déclaratif s'appuie sur un dossier très sommaire (plans, critère de classement, mode d'élimination des déchets) »*[1040]. De même, dans le cadre de la préparation de la dématérialisation de la

[1040] Rapport n° 167 (2008-2009) de Mme Élisabeth LAMURE, fait au nom de la Commission des affaires économiques du Sénat, déposé le 14 janvier 2009 (p. 85).

procédure de la déclaration, la DGPR rappelle que l'un des objectifs poursuivis est de *« simplifier la procédure qui est déjà très simple »*[1041].

Rappelons que ces installations ne font par ailleurs l'objet, hors cas exceptionnels, ni d'instruction ni de consultation de services, et ne reposent sur aucun avis préalable, même de l'inspection des installations classées ou de la commune d'accueil. De plus, contrairement aux déclarations accordées en matière d'urbanisme ou au titre de la législation sur l'eau, les demandes de déclaration en matière d'installations classées ne peuvent pas faire l'objet d'une opposition de la part de l'autorité compétente. Les moyens susceptibles d'être invoqués à l'encontre d'un récépissé de déclaration d'exploiter sont d'ailleurs quasi inexistants, par le fait même de la compétence liée du préfet selon laquelle, de jurisprudence constante, « *le préfet est tenu de délivrer le récépissé dès lors que ce dossier de déclaration est complet et régulier».* Il appartient uniquement au préfet de s'assurer que l'installation visée relève bien du régime de la déclaration, auquel cas il est tenu de délivrer le récépissé de déclaration du moment que la déclaration est régulière en la forme et complète[1042]. Or, le contenu du dossier, visé par l'article R. 512-47, reste purement formel. La compétence liée a même pour conséquence de priver d'effet les irrégularités de forme ou de procédure, telle la signature d'un récépissé de déclaration par un fonctionnaire de la préfecture ne disposant pas de délégation régulière pour le faire[1043].

Toutefois, il a été jugé que la déclaration n'était pas régulière lorsque l'emplacement, que l'exploitant a mentionné dans sa déclaration, était insusceptible d'accueillir légalement l'installation compte tenu des dispositions d'urbanisme qui y font obstacle[1044].

A titre de comparaison, non seulement l'autorité peut faire opposition à la demande de déclaration au titre de la législation sur l'eau, mais en application du 1° de l'article R. 214-33, lorsque la déclaration est incomplète et que le déclarant ne produit pas, dans le délai imparti par le préfet, l'ensemble des pièces ou informations à compléter, l'opération soumise à déclaration fait alors l'objet d'une opposition tacite à l'expiration dudit

---

[1041] DGPR, *« Point d'information : actions en cours en matière de simplification des procédures ICPE »,* document daté du 31 mai 2011, présenté à la séance du CSPRT du 28 juin 2011, p. 3.

[1042] Jurisprudence constante (voir notamment : CE, 12 juin 1985, n° 26550 et 35335 ; CAA Nancy, 31 décembre 1997, *De Preester,* n° 94NC00889 ; CAA Marseille, 24 juin 2010, n° 07 MA03656 ; *Envir.* 2010, comm 144, note D. GILLIG ; CE, 10 janvier 2011, *EARL de la Champagne,* n° 317994 ; CAA Nantes, 1er juillet 2011, n° 11NT00288, *BDEI* n° 37/2012, n° 1309, obs D. Gillig ; CAA Lyon, 7 juin 2012, *MM. X.,* n° 11LY00740 ; CAA Nancy, 26 juin 2012, *Aloyse B.,* n° 11NC00636, *Jurisdata* n° 2012-019201. Voir également : P. ARNOUX, *« Les installations classées soumises à déclaration », Envir. & Tech.,* juil.-août 2006, p. 56-57. En matière de la délicate articulation entre le droit des installations classées et celui de l'urbanisme : TA Strasbourg, 19 juin 2013, *Eurl Locacil,* n° 1303515, et *Cne de Feldkirch,* n° 115843 ; D. DEPREZ, *« Le préfet est-il en situation de compétence liée pour délivrer un récépissé de déclaration ? », BDEI*, 49, fév. 2014, p. 8-10.

[1043] CAA Douai, 16 déc. 2004, *Gérard Stopin c/Gilles Stopin,* n° 02DA00690.

[1044] Voir notamment : *Envir.,* oct. 2013, comm 68, note D. GILLIG.

délai[1045]. Le Conseil d'Etat a également rappelé que pour statuer sur la demande, le préfet doit prendre en compte dans son appréciation, l'impact sur le milieu aquatique de l'ensemble des ouvrages, installations, travaux et activités existants et envisagés. Dans le cadre du pouvoir qu'il exerce en application du II de l'article R. 214-33 pour délivrer le récépissé, le préfet doit en effet apprécier « *si le projet ne présente pas d'incompatibilité avec les dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ou du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et ne porte pas aux intérêts mentionnés à l'article L. 211-1 une atteinte d'une gravité telle qu'aucune prescription ne permettrait d'y remédier, et décide, en conséquence, soit de ne pas s'y opposer, soit de faire usage du délai mentionné à l'article R. 214-35 »* (CE, 30 mars 2015, *assoc. Avenir d'Alet,* n° 360174). On mesure ainsi toute la différence avec la réglementation relative aux ICPE relevant de la déclaration.

Par ailleurs, même lorsque la réglementation ne prévoit formellement pas la faculté de faire opposition au dossier de demande, le dossier doit cependant souvent faire l'objet d'une instruction au regard de la conformité du projet avec les prescriptions applicables, comme en matière d'ouverture des établissements d'élevage, de vente, de location, de transit ou de présentation au public d'animaux vivants d'espèces non domestiques. En vertu de l'article R. 413-14, ces établissements sont classés, par arrêté du ministre chargé de la protection de la nature, en deux catégories. La première regroupe les établissements qui présentent des dangers ou inconvénients graves pour les espèces sauvages et les milieux naturels, ainsi que pour la sécurité des personnes. La seconde comprend les établissements qui, ne présentant pas de tels dangers ou inconvénients, doivent néanmoins respecter les prescriptions édictées en application de l'article R. 413-9 pour assurer la protection des espèces sauvages et des milieux naturels, ainsi que la sécurité des personnes[1046].

Conformément à l'article R. 413-21, en ce qui concerne les établissements de la deuxième catégorie, le préfet examine ainsi la conformité du dossier de demande avec les impératifs mentionnés à l'article R. 413-19[1047] ainsi qu'avec les prescriptions édictées en application de l'article R. 413-9. Il n'a pas compétence liée.

[1045] En application du décret n° 2012-1268 du 16 novembre 2012, modifiant diverses dispositions relatives à la nomenclature et à la procédure en matière de police de l'eau.

[1046] La différenciation entre les deux catégories repose sur les critères de gravité en termes de dangers et d'inconvénients, pouvant affecter les intérêts visés par la loi, à l'instar de la législation sur les ICPE relative aux régimes d'autorisation et de déclaration. La référence à l'article R. 413-9 se reporte aux caractéristiques auxquelles doivent répondre les installations fixes ou mobiles. Mais aussi qu'aux règles générales de fonctionnement, de transport et aux méthodes d'identification des animaux détenus, qui sont fixées par arrêtés conjoints des ministres chargés de la protection de la nature et de l'agriculture, après avis du Conseil national de la protection de la nature.

[1047] Les impératifs visés à l'article R. 413-19 concernent principalement la protection des espèces, la qualité des équipements d'accueil des animaux et des activités qui leur sont offertes.

L'opposition au titre des ICPE n'existe qu'à l'occasion de l'évaluation des incidences Natura 2000, comme le détaille une circulaire ministérielle en date du 15 avril 2010[1048]. Ainsi, le projet relevant d'une législation ou d'une réglementation distincte de celles de Natura 2000 ne peut être réalisé (hors les cas dérogatoires), que si l'évaluation des incidences conclut à l'absence d'atteinte aux objectifs de conservation d'un ou plusieurs de ces sites. La procédure instituée au 2ème alinéa du VI de l'article L. 414-4, et précisée au II de l'article R. 414-24, définit le champ qui oblige l'autorité décisionnaire à s'opposer à la réalisation d'une activité au titre de Natura 2000, alors même que le régime dont elle relève ne le permet pas.

En vertu des dispositions de l'article R. 414-24 b, il est ainsi fait opposition au document ou à l'opération faisant l'objet de la déclaration, soit en raison de son incidence significative sur un ou plusieurs sites Natura 2000, si les conditions fixées aux VII et VIII de l'article L. 414-4 ne sont pas réunies, soit en raison de l'absence ou du caractère insuffisant de l'évaluation des incidences. En pratique, en pareilles situations, les dossiers de demande de déclaration devraient faire l'objet d'une procédure en deux temps rapprochés. Le récépissé de déclaration devrait d'abord être délivré par le préfet dès lors que le dossier est complet (avec l'évaluation des incidences), le préfet ayant compétence liée pour délivrer le récépissé. Toutefois, le récépissé devrait comporter la mention de l'interdiction de réaliser le projet sans l'autorisation de l'administration au titre de Natura 2000. Ensuite, si l'évaluation des incidences montre une atteinte aux objectifs de conservation d'un site (incidences significatives sur ces sites), le préfet doit alors s'opposer à l'installation classée au titre du II de l'article R. 414-24.

En réalité, cette procédure n'est que très rarement respectée car les dossiers qui le nécessiteraient comprennent rarement l'évaluation Natura 2000. Ceux-ci ne font l'objet d'aucune instruction et sont réceptionnés par des agents administratifs dont le rôle se borne à veiller à la régularité formelle. Les récépissés délivrés ne comportent qu'exceptionnellement la mention de l'interdiction de réaliser le projet, sans l'autorisation de l'administration au titre de Natura 2000.

En outre, en vertu des dispositions de l'article R. 414-19, contrairement aux IOTA par exemple qui sont expressément visées (y compris pour le régime déclaratif), les ICPE relevant de la déclaration ne sont pas soumises à évaluation au titre des incidences sur un ou des site(s) Natura 2000, en dehors de rares activités qui y figurent. Les ICPE relevant de l'autorisation ne le sont, quant à elles, que par le biais de l'obligation de recourir à une étude d'impact[1049].

[1048] Circ. 15 avr. 2010 : *BO min. écologie* n° 2010/8, 10 mai 2010.

[1049] Certes, en vertu des dispositions de l'article L. 414-4 IV bis, tout projet susceptible d'affecter de manière significative un site Natura 2000, qui ne figure pas sur les listes mentionnées aux III et IV (listes nationales et locales, visées respectivement par les art. R. 414-19 et R. 414-20), doit faire l'objet d'une évaluation des incidences Natura 2000 sur décision motivée de l'autorité administrative. Mais, encore faudrait-il qu'une évaluation soit réalisée au préalable pour en apprécier le caractère significatif ou non des incidences dudit projet.

Cette situation est d'autant plus préjudiciable au regard de la protection de l'environnement, et, en l'espèce, au regard de la préservation de ces sites (qui sont, par nature, des sites remarquables voire exceptionnels), qu'elle concerne un potentiel de dizaines de milliers d'installations classées, disséminées sur l'ensemble du territoire. Si un grand nombre de ces installations se trouve dans des zones d'activités ou en milieu urbain, une proportion non négligeable est implantée de façon diffuse dans le monde rural, au sein ou au contact de zones naturelles. Eu égard à leur nombre et à leur gestion environnementale rarement exemplaire, leur impact global, en termes de consommation d'espaces et d'incidences sur le milieu, peut être plus important que pour les autres ICPE.

La dématérialisation totale de la procédure de déclaration, telle qu'elle est annoncée pour la fin 2015, avec faculté de report pour les exploitants jusqu'au 1er janvier 2017, n'offre aucune garantie à cet égard. Bien au contraire, dans le cadre de la démarche actuelle de « simplification » frénétique et du processus d'accélération des projets, elle pourrait être de nature à légaliser des projets présentant des effets sur un ou plusieurs sites Natura 2000, notamment eu égard au nombre annuel de déclarations nouvelles (10 000 à 12 000), sans que ni l'exploitant ni même l'administration n'en aient conscience.

Le décret portant dématérialisation de la déclaration, n'apporte aucune garantie supplémentaire à cet égard. Au contraire, de par le processus d'automaticité et d'instantanéité qu'il établit, il n'offre que très peu de latitude à l'administration pour se rendre compte de l'existence éventuelle d'une zone Natura 2000 pouvant être affectée par le projet. Comme l'énonce l'administration, *« l'instruction de l'évaluation des incidences Natura 2000 ne relève pas de la procédure déclarative ICPE, mais de l'article L. 414-4 du Code de l'environnement (…). Par ailleurs du fait de la simplicité du dossier de déclaration et de sa gestion instantanée et harmonisée par l'application informatique avec des assistances et des contrôles en ligne, le déclarant est peu exposé à être mis en défaut sur la complétude de sa déclaration (…) »*[1050].

Or, sauf exception, aucun agent de l'administration n'instruit les dossiers de déclaration, que ce soit au titre des ICPE ou au titre de la protection de la nature. La conjugaison de l'indigence du dossier, de la célérité de la procédure et d'un grand nombre de dossiers à traiter en ligne, sans consultation préalable de l'inspection des installations classées, est de nature à porter atteinte à ces sites. D'ailleurs, l'objectif d'accélérer la procédure, déjà très simple et rapide, est clairement affiché : *« Il devient alors parfaitement établi que le déclarant peut démarrer son projet dès que la déclaration complète a été réalisée*

[1050] Note aux membres du CSPRT « *Dématérialisation de la procédure de déclaration des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) relevant du régime de la déclaration* », séance du 25 mars 2015, p. 2.

(matérialisée par la preuve de dépôt automatiquement délivrée par le système informatique) »[1051].

Certes, la Cour de justice de l'Union européenne confère à l'article 6.3 de la directive « habitats » un effet direct dans le droit interne des États membres. Ainsi, toute personne ayant intérêt à agir peut se prévaloir de l'absence d'évaluation des incidences Natura 2000 pour demander au juge l'annulation et/ou la suspension d'une autorisation ou contester l'absence d'opposition à une déclaration[1052]. Mais cela nécessite, d'une part, de pouvoir être informé du projet soumis à déclaration (qui est dispensé de publicité), de savoir et de justifier qu'il affecte significativement un site Natura 2000, d'autre part, d'avoir les capacités et l'intérêt à agir pour saisir valablement le juge. *In fine,* il n'est pas rare que le projet ait été déjà réalisé quand toutes ces conditions se trouvent satisfaites.

Par ailleurs, le nombre de contrôles est des plus réduits au regard du nombre d'installations existantes, qui composent, rappelons-le, 90 % des installations classées. Ces contrôles sont d'ailleurs souvent diligentés à la suite de plaintes. De par la grande diversité et la large dissémination de toutes ces installations sur l'ensemble du territoire, parfois implantées à proximité de riverains, celles-ci sont sources importantes de nuisances et de risques, tant localement qu'à une échelle globale si l'on tient compte des impacts environnementaux de tous les sites soumis à déclaration, sans que les dispositions actuelles ne permettent efficacement d'y remédier. Il est vrai que les prescriptions générales qui s'imposent à ces installations ont été progressivement et sensiblement renforcées au fil du temps, mais leur exécution par les exploitants reste loin d'être toujours suivie d'effet.

C'est pourquoi, d'une part la loi *« Barnier »* du 2 février 1995 avait institué des contrôles périodiques, mais qui ont été vidés en partie de leur substance dans leur mise en œuvre (voir *infra) ;* d'autre part, des assurances avaient été données pour englober certaines installations relevant de la déclaration dans le régime de l'enregistrement, à partir d'un certain seuil. Or, à l'exception de très rares cas, il n'en a rien été (voir *infra).*

Dès lors, on aurait pu s'attendre à ce que le régime du recours soit au moins favorable aux tiers (dont les communes d'accueil), souvent mal informés de l'existence même d'une installation classée à proximité de chez eux, avec un délai de recours suffisamment long. Or, les délais de recours auprès du juge administratif ont été drastiquement réduits au cours du temps, alors que sous l'empire tant du décret de 1810 que de la loi de 1917, ce

---

[1051] *Ibid.* p. 4. Par ailleurs, la dématérialisation s'étend jusqu'à l'information des tiers puisque l'affichage en mairie est supprimée, alors qu'il constituait le principal moyen d'information, pour être remplacé par La publication sur internet (sites des préfectures), par contre pour une plus longue durée (trois ans au minimum). Les communes concernées par le projet seront directement informées par une transmission dématérialisée, mais reste la question de savoir comment à leur tour elles pourront informer les tiers si elles ne procèdent plus à l'affichage.

[1052] Voir notamment : TA Besançon, 18 juin 2009, *Assoc. de défense pour l'environnement de Lemuy et du Lison,* n° 0801696 (annulation du récépissé délivré par le préfet à l'exploitant d'une installation classée relevant de la déclaration) *;* TA Rennes, 29 avril 2010, *Assoc. Semaphore,* n° 1001705 (suspension des effets de l'accusé de réception d'une déclaration de manifestation nautique motorisée).

délai était illimité. Certes l'information mais aussi l'éducation des tiers se sont bien améliorées depuis lors ; toutefois, la diversité et la complexité des technologies mises en œuvre par l'ensemble des activités relevant de la déclaration se sont également nettement accrues.

Rappelons à cet égard que la loi du 20 avril 1932[1053] avait notamment introduit l'interdiction d'autoriser tout nouvel établissement classé de première et de seconde classe, et même certaines activités relevant de troisième classe, dans les zones réservées à l'habitation, en exécution des lois d'urbanisme de mars 1919 et juillet 1924. La loi d'urbanisme du 15 juin 1943 avait rendu le dispositif encore plus strict, en édictant l'éloignement de certains établissements relevant de la 3ème classe des zones à usage d'habitation. La liste des activités visées, soumises à autorisation préalable, a été fixée par voie d'arrêté interministériel, le 20 juillet 1949. 58 rubriques de nomenclature furent visées, soit plus d'un quart des activités relevant de la 3ème classe. Cette disposition avait ainsi fait revivre pour celles-ci un régime allégé d'autorisation. On mesure ainsi l'évolution régressive qui s'est fait jour à l'occasion de la loi de 1976.

Par ailleurs, en ce qui concerne la distance d'éloignement entre un bâtiment agricole et l'habitation des tiers, la règle dite de la réciprocité, issue de la loi d'orientation agricole n° 99-574 du 9 juillet 1999[1054], peut être facilement contournée en faveur de l'exploitation relevant de la réglementation sur les installations classées (voir *infra)*. En outre, comme l'a rappelé un arrêt du Conseil d'Etat, il peut être dérogé aux prescriptions applicables à l'installation (en l'espèce soumise à simple déclaration) sur la simple demande du pétitionnaire, notamment pour les règles de distance.

Ainsi, l'arrêté du 7 février 2005 en vigueur fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les élevages de bovins, de volailles et/ou de gibier à plumes et de porcs soumis à autorisation[1055], prévoyait en son article 4 alors en vigueur que pour les élevages de porcs, *« Les bâtiments d'élevage et leurs annexes sont implantés à au moins 100 mètres des habitations des tiers (...) ou des locaux habituellement occupés par des tiers, des stades ou des terrains de camping agréés (...) ainsi que des zones destinées à l'habitation par des documents d'urbanisme opposables aux tiers »*. Toutefois, un éleveur de porcs avait déposé une déclaration relative à une installation de 440 porcs charcutiers,

---

[1053] Loi modifiant la loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes (JO du 21 avril 1932, p. 4291-4293).

[1054] Règle étendue, une année plus tard, par la loi n° 80-502 du 4 juillet 1980 d'orientation agricole, sur l'absence de droit à réparation : principe de la pré-occupation (art. L. 112-6 du Code de la construction et de l'habitation). La loi du 9 juillet 1999 avait également introduit la première exemption à l'interdiction de construire sur le littoral, au bénéfice de constructions ou d'installations liées aux activités agricoles ou forestières (dérogation à l'article L. 146-4 du Code de l'urbanisme), qui fut encore renforcée par la suite par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

[1055] Arrêté abrogé par l'arrêté du 27 décembre 2013 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations relevant du régime de l'autorisation au titre des rubriques n° 2101, 2102, 2111 et 3660 de la nomenclature des installations classées. Le problème lié aux distances d'éloignement reste pour autant inchangé.

implantée respectivement à 51 mètres et 80 mètres de deux maisons d'habitation, en dérogation à la règle dite des 100 mètres. Le préfet d'Ille-et-Vilaine avait donné récépissé de cette déclaration et fait droit aux demandes de dérogation aux règles de distance. Saisie par un des deux voisins, la Cour administrative d'appel de Nantes a annulé le jugement de première instance, qui avait débouté le requérant, et a annulé l'arrêté du préfet d'Ille-et-Vilaine. Saisi à son tour par l'exploitant d'un pourvoi en cassation, le Conseil d'État[1056] a cassé à nouveau l'arrêt de la Cour et renvoyé l'affaire devant la même Cour.

La Haute Juridiction, après avoir rappelé que le préfet était dans une situation de compétence liée pour délivrer au demandeur le récépissé de la déclaration, dès lors qu'il avait estimé que le dossier de déclaration présenté par l'exploitant était régulier et complet, s'est fondée sur le pouvoir de dérogation du préfet prévu par la réglementation générale, plus précisément par l'article R. 512-52. Ce dernier prescrit notamment en effet que : « *Si le déclarant veut obtenir la modification de certaines des prescriptions applicables à l'installation, il adresse une demande au préfet, qui statue par arrêté* ».

Cette disposition générale, qui se retrouve de façon analogue dans tous les régimes ICPE, permet ainsi à tout exploitant d'une installation classée de bénéficier d'une dérogation aux prescriptions générales applicables à la catégorie d'installation concernée, y compris en matière de distance d'éloignement. Facilité, notable, qui n'est nullement ouverte pour les tiers.

&2. Le régime de la déclaration après la loi « Barnier » : des contrôles techniques tardifs, limités et peu effectifs

Parmi les installations classées relevant du régime de la déclaration, certaines sont soumises à l'obligation de contrôle périodique, en fonction des risques qu'elles présentent, en application de l'article 65 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (loi « Barnier »). Selon la disposition concernée, codifiée à l'article L. 512-11, seuls les risques sont visés, pas les inconvénients. Cette première restriction est d'autant moins pertinente que les installations relevant de la déclaration sont souvent implantées au contact, voire au sein, des zones urbanisées et sont régulièrement sources de nuisances ou de gênes de voisinage. Davantage parfois que de risques proprement dits.

La liste des installations concernées est fixée dans la nomenclature (régime DC[1057]). Au 1er juin 2015, elle vise 62 rubriques sur les 226 que comptent les activités relevant de la déclaration, soit quelque 27 %. Deuxième restriction notable : les installations qui

[1056] CE, 10 janvier 2011, *EARL de la Champagne*, n° 317994.
[1057] Déclaration avec Contrôle (périodique).

répondent aux critères ne sont cependant pas soumises au contrôle périodique si elles sont incluses dans un établissement qui comporte au moins une installation soumise au régime d'autorisation ou de l'enregistrement (art. R. 512-55).

Alors que cette mesure dérogatoire n'était encore qu'un projet, les auteurs du rapport sur la *« simplification de la réglementation des installations classées* » de janvier 2006 faisaient part, en vain, de leur regret. En effet, ils considéraient, au contraire, qu' *« il serait utile que, dans ces établissements, les inspecteurs des installations classées puissent concentrer leurs contrôles sur les installations principales, les diverses installations annexes de petite taille pouvant être contrôlées par des organismes agréés. (…) Il faut être réaliste. Lorsque le programme de modernisation prévoit une visite au moins une fois par an pour les 2000 établissements qui présentent le plus de risques pour les personnes ou l'environnement, il ne faut pas oublier que ces établissements sont de très gros établissements comportant un grand nombre d'installations ».*

Comme le rappellent les auteurs, ces établissements peuvent en effet comporter une demi-douzaine ou une dizaine d'installations soumises à autorisation et un nombre important d'installations soumises à déclaration. De ce fait, il est évident qu'avec une visite annuelle, ce qui reste exceptionnel sur la durée, *« il est déjà difficile d'assurer un bon contrôle des installations les plus importantes soumises à autorisation »,* et dès lors *« il est assez rare que l'inspecteur puisse réellement contrôler les installations soumises à déclaration »* [1058] (souligné par nous).

Par ailleurs, ajoutent les auteurs, « *il faut noter que ce type de contrôle qui porterait évidemment sur des installations annexes, serait tout à fait comparable aux contrôles qui sont déjà faits par des organismes délégués au titre d'autres législations ».* Et de citer la vérification des installations électriques au titre du Code du travail, qui concourt aussi bien à la sécurité des travailleurs qu'à la protection de l'environnement en limitant les risques d'incendie d'origine électrique, ainsi que les contrôles délégués des équipements sous pression qui contiennent souvent des fluides dangereux, etc.

De plus, si le contrôle périodique a été introduit par la loi « Barnier » du 2 février 1995, il a cependant fallu attendre onze années pour que soit pris le décret d'application n° 2006-435, en date du 13 avril 2006. Sur le fondement dudit décret, pour les installations mises en service avant le 30 juin 2008, le contrôle devait être réalisé avant le 30 décembre 2008 (soit près de quatorze années après la loi). Pour autant, ce délai a paru encore trop rapproché puisque le décret n° 2009-835 du 6 juillet 2009 a reporté cette échéance au :

- 30 juin 2010 pour les installations mises en service avant le 1er janvier 1986 ;

- 30 juin 2011 pour les installations mises en service entre le 1er janvier 1986 et le 31 décembre 1991 ;

[1058] F. BARTHELEMY et M. GRIMOT, *« Rapport sur la simplification de la réglementation des installations classées », IGE/05/032,* 11 janvier 2006, p. 23.

- 30 juin 2012 pour les installations mises en service entre le 1er janvier 1992 et le 31 décembre 1997 ;

- 30 juin 2013 pour les installations mises en service entre le 1er janvier 1998 et le 31 décembre 2003 ;

- 30 juin 2014 pour les installations mises en service entre le 1er janvier 2004 et le 30 juin 2009.

Il en résulte que pour les installations mises en service au moment de la loi « Barnier », le premier contrôle périodique a eu lieu … **quelque dix-sept années après la promulgation de la loi**[1059]. De plus, l'exploitant qui n'a pas fait réaliser de contrôle encourt une amende maximale de 1500 euros (contravention de 5ème classe), soit une sanction pécuniaire (très hypothétique au demeurant) proche du coût dudit contrôle….

Mais ces restrictions, dispenses et délais n'ont pas suffi. En effet, ont ensuite été dispensées de tout contrôle périodique les (rares) installations qui bénéficient d'une certification de leur système de management environnemental et d'audit (dit EMAS)[1060] ; de plus, la périodicité maximale de cinq années du contrôle est portée à dix ans *« pour les installations dont le système de management environnemental a été certifié conforme à la norme ISO 14001 »* (art. R. 512-57). Indépendamment de ces facilités réglementaires, de nature à restreindre le nombre ou la fréquence des contrôles périodiques, cette dernière disposition pose à nouveau la question de la définition d'une installation classée, puisqu'elle prescrit des dispenses de contrôle pour des systèmes de management d'installations et non pas d'établissements ou de sites.

Or, par conception, par essence même, les systèmes de management environnemental ne peuvent que très difficilement se concevoir pour des installations isolées, tant elles visent un ensemble d'activités au sein d'un site, qu'elles soient classées ou non, voire l'ensemble de l'établissement concerné. De même, le système de management environnemental d'un site industriel peut très bien bénéficier d'une certification ISO 4001 ou EMAS, sans que l'installation classée DC soit comprise dans le périmètre de la certification. De plus, ledit système de management peut très bien être certifié, alors qu'une des installations du site (en l'occurrence celle qui est soumise à déclaration) ne respecte pas l'ensemble des prescriptions qui s'imposent à elle.

[1059] Un report de même durée sera, de la même façon, édicté par la suite pour la constitution des garanties financières en faveur des exploitants des installations concernées soumises à autorisation ou à enregistrement (voir *infra)*.

[1060] Système de management environnemental qui répond au règlement CE n° 1221/2009 du 25 novembre 2009, et sous réserve que la déclaration environnementale, signée par le vérificateur environnemental (choisi, commandité et payé par l'exploitant), couvre la conformité des installations classées à la réglementation. Le vérificateur ne procède pour autant nullement à un contrôle de conformité réglementaire. Cette disposition reste toutefois purement symbolique, car au 29 avril 2011 la France comptait 17 sites bénéficiant de cette certification, contre 1 890 en Allemagne, 1 537 en Espagne et 1 460 en Italie (source : *« Assises de la simplification »,* Bercy le 29 avril 2011, fiche n° 63).

Puis ce fut le tour des élevages de bovins, à l'occasion de l'arrêté du 29 avril 2013 modifiant l'arrêté du 7 février 2005 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les élevages de bovins, de volailles et de porcs soumis à déclaration. Les contrôles deviennent, pour ces exploitations, de nature uniquement documentaire. La justification invoquée par le ministère chargé de l'écologie est l'adhésion des exploitants à la charte des bonnes pratiques d'élevage : *« La prise en compte de la charte des bonnes pratiques d'élevage en limitant dans le projet d'arrêté le contrôle à un contrôle documentaire »* permettrait ainsi « *la valorisation des efforts entrepris par les éleveurs (sic) »*[1061]. Une série de réunions de travail avec la (seule) profession agricole a ainsi permis de *« dégager les points de synergie entre la démarche de contrôle périodique et la charte des bonnes pratiques d'élevage qui a pour ambition d'amener progressivement les éleveurs vers l'adoption de bonnes pratiques sanitaires et environnementales par la sensibilisation et la pédagogie »*[1062].

Il avait également été question, lors de la discussion dudit projet d'arrêté, de prolonger la fréquence des contrôles périodiques de 5 à 7 ans. Ce point, sur lequel le CSPRT s'était prononcé favorablement, à la demande des représentants de la profession agricole, n'a pas (encore) été suivi d'effet compte tenu que cette modification devait se faire par voie de décret et que les chambres d'agriculture, qui auraient alors été aux premiers postes pour les contrôles périodiques, ne le souhaitent pas[1063].

De surcroît, les contrôles périodiques n'ont jamais eu pour objet d'ouvrir la voie à des déclassements mais devaient concerner les activités qui le nécessitaient. Le lobby agricole a obtenu qu'il en fût autrement et a ouvert une porte en faveur d'un régime DC, distinct du régime D pour les élevages de bovins (rubriques 2101- 1 et 2101-2). Ainsi, pour les élevages de vaches allaitantes, pas moins de quatre régimes ont été inscrits dans la nomenclature en fonction du nombre de vaches présentes (D, DC, E et A) : voir *infra*.

Enfin, pour l'ensemble des installations contrôlées si le rapport de contrôle comporte la totalité des résultats de ce contrôle et précise les points de non-conformité (qui sont fixés par les arrêtés ministériels de prescriptions générales ou par les arrêtés préfectoraux de prescriptions spéciales), la seule obligation qui incombe à l'exploitant est de remédier, au plus tard dans l'année qui suit le rapport, aux seules non-conformités majeures définies à l'article R. 512-58. Il s'agit là d'une première et forte restriction au contrôle périodique.

Mais même en présence de non-conformités majeures, l'administration n'en est tenue informée, sauf dans les cas –limitatifs- prévus à l'article R. 512-59-1. Ainsi, l'organisme

---

[1061] Note de présentation du projet d'arrêté modificatif aux membres du CSPRT pour la séance du 20 novembre 2012.

[1062] Ladite charte en était alors à sa 4ème version depuis sa mise en place en 1999, sans que des progrès notables aient été enregistrés en matière de prise en compte de l'environnement. Elle ne concernait que les éleveurs de bovins, viande et lait, mais était en cours d'extension aux porcins et volailles. Gageons que pour ces dernières activités, les mêmes contrôles limités à la documentation seront obtenus par la profession.

[1063] Compte rendu de la séance du CSPRT du 20 novembre 2012 (daté du 18 décembre, approuvé lors de la séance du 22 janvier 2013), p. 15.

agréé qui a procédé au contrôle informe le préfet de l'existence de non-conformités majeures uniquement dans les cas suivants : s'il n'a pas reçu l'échéancier de mise en conformité de l'exploitant dans le délai de trois mois, s'il n'a pas reçu de demande écrite de contrôle complémentaire de l'exploitant dans le délai d'un an, ou si le contrôle complémentaire a fait apparaître la persistance de non-conformités majeures.

La disposition réglementaire précise que, dans ces cas, *« cette information comprend l'envoi, selon le cas, d'un extrait du rapport de visite initial mentionnant les non-conformités majeures, de l'échéancier de mise en conformité ou d'une copie du rapport complémentaire ».* Ainsi, même dans ces situations extrêmes de non-conformité, le préfet n'a pas communication de l'ensemble des non-conformités relevées sur le site. Certes, il est prescrit que les deux derniers rapports de contrôle sont tenus à la disposition de l'administration (et non pas communiqués). L'inspection des installations classées n'a qu'une possibilité : en faire la demande auprès de l'exploitant ou bien se rendre sur place et prendre connaissance de l'ensemble des non-conformités constatées par l'organisme agréé.

Des associations, telle France nature environnement, avaient vainement demandé que les rapports de contrôle soient communiqués d'office à l'inspection. L'administration, en procédant autrement, entendait clairement se soustraire à tout recours en responsabilité, en cas d'inaction, alors même qu'elle aurait été destinataire de rapports l'informant de non-conformités majeures[1064]. De plus, ces rapports n'étant pas en la possession de l'administration (mais mis à sa disposition), il en résulte qu'ils sortent du champ des documents administratifs communicables de plein droit à tout citoyen qui en ferait la demande. Pour les mêmes raisons, tous les arrêtés de prescriptions générales ne comportent plus l'obligation de communiquer les résultats des contrôles à l'inspection des installations classées ; seule leur mise à disposition est requise.

En regard de cette situation déjà laxiste, le bilan national 2009 des contrôles périodiques réalisés sur 3 504 établissements concernés a conduit à un taux de conformité d'à peine 2,5 % pour l'ensemble des sites. En 2011, dans le même cadre 5 145 contrôles avaient été réalisés ; 144 installations étaient conformes, soit 2,8 % des installations contrôlées. Selon le bilan dressé, il y eut 48 249 non-conformités : soit en moyenne 9,4 non-conformités par contrôle périodique (8,2 pour les rubriques substances (en 1000) et 11,5 pour les rubriques activités (en 2000). De façon générale, et c'est préoccupant : *« On peut*

[1064] Cette échappatoire est le résultat de plusieurs condamnations de l'Etat, du fait de la carence de l'administration, comme l'affaire *Meuse Energie* l'avait bien mis en évidence. Ainsi, le préfet de la Meuse avait été destinataire de résultats d'analyses et de contrôles de rejets atmosphériques d'une usine d'incinération de déchets, qui présentaient de forts dépassements, et notamment des résultats établis par le bureau Veritas le 27 décembre 1988. Pour autant, ce n'est que le 4 décembre 1996 que le préfet avait mis en demeure l'entreprise de mettre en place un dispositif de traitement, sous un délai de douze mois. La responsabilité de l'Etat a ainsi été reconnue et il a été condamné à réparer le préjudice pour un montant de 10 000 F (TA Nancy, 5 mai 1998, *Asso. de défense de l'environnement du Centre Ornain c/ Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement,* n° 97887).

remarquer que ce sont principalement des points liés aux risques accidentels qui sont le plus souvent non conformes »[1065].

Le ministère chargé des installations classées et les industriels se défendent de ces très mauvais résultats, en précisant qu'un grand nombre de ces non-conformités était d'ordre purement documentaire (absence de procédures écrites). Toutefois, les procédures sont à la base de bon nombre de règles à respecter et de bonnes pratiques à maîtriser. Sans procédure écrite, il y a peu de chances que les exigences légales soient également respectées, au moins en tout temps et pour tout personnel concerné. De plus, les contrôles périodiques ne visent que les points de contrôle mentionnés dans les arrêtés de prescriptions générales : ils ne portent donc que sur certaines dispositions desdits arrêtés. Nombre de prescriptions ne sont ainsi pas contrôlées. De ce fait, le bilan des non-conformités doit être fortement revu à la hausse sans qu'on en connaisse le chiffre exact.

En outre, il importe de relever le très faible nombre d'établissements qui ont fait l'objet de ces contrôles, en regard du nombre concerné. Le bilan 2011 rend ainsi compte que si des installations relevant de certaines rubriques ont bien été représentées, comme pour les rubriques 1432 et 1435 (liquides inflammables), avec plus de 3 300 contrôles, d'autres installations, bien que soumises à ces contrôles, n'ont pas voulu les mettre en œuvre. C'est le cas notamment du monde agricole avec 23 contrôles pour les élevages de bovins et de volailles (2101-1 et 2111), alors que ces installations comptent parmi les ICPE les plus nombreuses. Pas moins de 4 500 élevages étaient, *a minima,* concernés[1066] (soit une moyenne de 900 élevages par an qui auraient dû obligatoirement recourir à ces contrôles), auxquels s'ajoutaient depuis juillet 2011 quelque 1 800 élevages bovins supplémentaires.

Comme souvent, le cas des installations d'élevage concentre toute la quintessence du laxisme administratif et de l'efficacité des lobbies ; il permet de bien faire saisir la globalité et l'ampleur de la régression du droit de l'environnement industriel et illustre l'évolution défavorable des prescriptions en matière de contrôles techniques (voir *infra)*.

Pour les années 2012 et 2013, aucun bilan de contrôles périodiques n'a été réalisé, compte tenu des *« vacances de poste »*[1067], ce qui rajoute un dysfonctionnement aux autres. La circulaire du 21 mars 2013[1068], qui a défini les priorités de l'inspection des installations classées pour l'année 2013, rappelle que le dispositif de contrôle périodique, bien qu'entré en vigueur depuis plus de quatre ans et portant alors sur 45 rubriques ICPE,

---

[1065] MEDDTL, *« Contrôles périodiques de certaines installations classées soumises à déclaration : bilan des contrôles réalisés en 2011 »* p. 3 et 4.

[1066] Selon les données de la DGPR, Bureau des Biotechnologies et de l'Agriculture : *« les élevages ICPE »,* in « *Les mardis de la DGPR »,* La Défense, le 10 avril 2012 (p. 7). Seulement 2,5 % s'y sont conformés…

[1067] Courriel de la Secrétaire générale du CSPRT de mai 2014 ; fait confirmé par un courriel de la DGPR en date du 25 novembre 2014.

[1068] Circulaire du 21/03/13 relative aux thèmes d'actions nationales de l'inspection des installations classées et de prévention des risques anthropiques pour l'année 2013 (non publiée au JO).

présente des béances dans sa mise en œuvre et son suivi. Elle dresse un constat pour le moins préoccupant, à savoir : *« Peu de contrôles périodiques sont réellement effectués par rapport à la potentialité des installations concernées (14 000 depuis le début de l'activité en 2006 par rapport à plusieurs dizaines de milliers prévus). Ainsi, certaines activités recensées en nombre important (…) sont sous-représentées en pourcentage de contrôles réalisés. C'est le cas par exemple des rubriques 2940 (application de peinture, colle...), 2220 (préparation d'aliments d'origine végétale), 2562 (bains de sels fondus) et 2781 (méthanisation) »* (souligné par nous).

La circulaire souligne également que, malgré les dispositions de l'article R. 512-58, en vertu duquel les installations nouvelles concernées doivent réaliser ce contrôle dans un délai de six mois suivant leur mise en service, *« il apparaît que cette exigence réglementaire est très irrégulièrement respectée ».*

De plus, la circulaire met bien en évidence les dangers et les inconvénients non négligeables dont les installations classées relevant de la déclaration peuvent être la source. Ainsi, ces ICPE *« présentent des enjeux moins importants que les installations soumises à autorisation ou à enregistrement, mais néanmoins significatifs en termes de risques accidentels, d'atteintes chroniques à l'environnement et de nuisances de voisinage »* (souligné par nous). Il est ici clairement reconnu, non seulement les impacts significatifs que les installations soumises à la déclaration peuvent faire porter au milieu environnant, mais également les enjeux environnementaux importants associés aux ICPE relevant de l'enregistrement. Réalité qui est cependant niée, par le même ministre, quand il s'agit de défendre le principe de ce régime, qui ne s'appliquerait qu'aux installations aux risques bien maîtrisés.

La circulaire mentionne également que, compte tenu de tous les dysfonctionnements en matière de contrôles périodiques : « *Il convient dès lors de commencer à engager en 2013 des premières actions de rappel à l'ordre pour sensibiliser individuellement et collectivement les exploitants et améliorer le niveau de respect de la réglementation ».* Mais, alors qu'il s'agissait bien d'initier cette démarche de rappel à l'ordre, à l'endroit de plusieurs dizaines de milliers d'établissements, qui devait, de ce fait, se dérouler sur plusieurs années, l'instruction du Gouvernement du 12 mars 2014 définissant les priorités de l'inspection des installations classées pour l'année 2014[1069], ne comporte plus aucune disposition, ni même mention, relative aux contrôles périodiques.

Entre-temps, deux arrêtés en date du 1er juillet 2013 ont modifié 41 arrêtés de prescriptions générales applicables aux ICPE soumises à déclaration, afin d'y introduire les points de contrôle relevant des non-conformités majeures et d'apporter officiellement une simplification des annexes (publiées au *BOME*), à compter du 1er janvier 2014. Le premier arrêté, qui s'élève à 323 pages, modifie les 24 arrêtés de prescriptions générales applicables aux installations relevant des rubriques 1111, 1136, 1138, 1172, 1173, 1435, 1510, 2220, 2351, 2415, 2510, 2562, 2564, 2565, 2570, 2710-1, 2710-2, 2711, 2716, 2718,

[1069] NOR : DEVP1404813C *(texte non paru au JO).*

2781-1, 2791, 2795 et 2950. Le second, qui comporte pas moins de 261 pages, modifie les 17 arrêtés applicables aux installations relevant des rubriques 1158, 1310, 1311, 1330, 1331, 1412, 1413, 1414, 1432, 1433, 1434, 2160, 2550, 2551, 2552, 2930 et 2940.

Le nombre de points de non-conformités majeures est devenu proportionnellement peu élevé par rapport à l'ensemble des points de non-conformité à contrôler. Il ressort même de façon numériquement marginal, même s'ils portent sur des questions importantes, au regard de l'ensemble des prescriptions préfectorales que l'exploitant se doit de respecter.

Section II. L'inflation des différents régimes d'autorisation

Avec la disparition dans les tableaux de nomenclature de la mention S (servitudes d'utilité publique), pour les installations relevant du seuil haut de la directive Seveso, depuis le 1er juin 2015[1070], il ne demeure plus que quatre mentions, dont une seule pour le régime de l'autorisation (D, DC, E et A). Cette « simplification » est toutefois fort trompeuse. Peut-on en effet évoquer un seul régime de l'autorisation, compte tenu du grand nombre de régimes spécifiques ? D'évidence non, compte tenu de la diversité et de la complexification de la mise en œuvre du régime de l'autorisation.

La pluralité des régimes applicables en matière d'autorisation est telle qu'il est devenu en effet des plus délicats d'évoquer le régime d'autorisation, en tant que régime unique. Il s'agit en l'espèce d'un régime pluricéphale qui se décline en nombreux régimes spécifiques, au nombre minimal de onze (&1). Il faut encore y ajouter les installations relevant spécifiquement de la directive Seveso (&2), ainsi que les cas, plus théoriques, des installations relevant spécifiquement d'une autorisation ministérielle (&3) ou d'une décision juridictionnelle (&4).

&1. Les régimes spécifiques d'autorisation

Le régime d'autorisation, mentionné par le seul vocable A dans la nomenclature, s'il concerne toutes les installations classées qui nécessitent une autorisation préalable pour pouvoir fonctionner, masque en réalité un minimum d'onze régimes (auquel s'ajoutent

[1070] A l'occasion de la transposition de la directive Seveso 3, les industriels ont obtenu que la mention AS disparaisse de la nomenclature, compte tenu de la création de la série 4000 spécifiquement consacrée aux activités ou substances propres à générer le classement en site Seveso (voir *infra).* La présence du sigle S était en effet souvent assimilé par le public à Seveso et non pas à Servitude d'utilité publique. Il fallait donc pour le monde industriel que les installations relevant de la directive ne soient plus comparées à l'accident survenu à Seveso.

les installations classées Seveso[1071]) qui sont qualifiés, dans la suite, de « régimes spécifiques » pour reprendre l'expression de Michel Prieur[1072]. Il s'agit de régimes qui viennent compléter ou modifier significativement le régime « général » d'autorisation, en termes de procédures d'autorisation et/ou de règles de fonctionnement. Pour être complet, il conviendrait également d'inclure les régimes de l'enregistrement (examinés dans le titre suivant), qui relèvent bien d'une autorisation, dite « simplifiée »[1073].

Il s'agit des installations qui sont soumises à des obligations fiscales ou financières (A), à un agrément préalable ou bien à une commission de suivi de sites (B), ainsi qu'à des servitudes d'utilité publique et/ou à un plan de prévention et d'urgence en matière de risques majeurs (C). Il s'agit également des installations soumises à un examen ou à des déclarations périodiques (D). S'ajoutent deux nouveaux régimes dérogatoires ou expérimentaux, depuis le début ces années 2010. A savoir, les installations relatives à l'élevage, qui jouissent de facilités procédurales, ainsi que les installations bénéficiant d'une autorisation « unique » propre à les classer dans un régime à part (E).

A. Les installations soumises à des obligations fiscales ou financières

1) Les ICPE soumises à la taxe générale sur les activités polluantes

La loi de juillet 1976 reprend le principe du régime fiscal qui avait été envisagé dès 1917, puis institué, sans pour autant produire d'effet, par voie d'ordonnance le 24 septembre 1958 ; à savoir la perception d'une taxe sur les établissements classés afin de les faire contribuer au financement de leur surveillance. Le dispositif a ensuite été repris et complété en 1971.

Lors des débats au Sénat relatifs au projet de loi sur les installations classées, en juin 1975, le rapporteur de la Commission des finances avait ainsi tenu à souligner que : *« Dès 1917, le législateur avait envisagé de faire participer à leur financement les établissements concernés* [mais le système non contraignant n'a pas fonctionné]. *En 1958, l'urgence d'apporter une modification à ce système apparaît, et c'est une ordonnance du 24 septembre 1958 qui dispose qu'à compter du 1er janvier 1958 les exploitants des établissements classés devraient supporter, outre les frais exceptionnels de contrôle, les dépenses normales occasionnées par le contrôle de ces établissements. Il devait y être pourvu au moyen de taxes dont le montant et les modalités de recouvrement seraient fixés par arrêté conjoint du ministre des finances et du ministre de l'industrie et du commerce ».*

[1071] Plus précisément, les seules installations « seuil haut » (voir *infra).*
[1072] M. PRIEUR, *« Droit de l'environnement »*, Dalloz, 6ème édition, 2011.
[1073] Le régime de l'enregistrement peut lui-même être décomposé en trois « sous-régimes » (voir *infra).*

Aucun texte n'est cependant intervenu jusqu'au projet de loi de finances pour 1968, qui prescrit que *« l'article 2 de l'ordonnance du 24 septembre 1958 a prévu que les dépenses occasionnées par le contrôle des établissements industriels et commerciaux classés comme dangereux, insalubres ou incommodes seraient mises à la charge de ces derniers. Le recouvrement de cette taxe a été différé jusqu'à ce qu'une nouvelle structure puisse être donnée au service de contrôle... ».* Toutefois, comme le déplore le Sénat, les services de contrôle ne disposent pas alors de moyens suffisants et le recouvrement de la taxe prend beaucoup de retard : « *A la fin de 1971, on en était encore à recouvrer les taxes pour 1969, si bien que le Gouvernement proposa alors au Parlement une modification du système : le remboursement des dépenses exceptionnelles disparaissait et l'on instaurait une taxe unique lors de la création de l'établissement et une redevance annuelle pour les établissements les plus pollueurs* »[1074].

La loi du 19 juillet 1976 reprend donc ce dispositif fiscal qui repose sur une double assiette de taxation : une taxe unique à l'ouverture de l'installation, puis la perception d'une redevance annuelle calculée à l'aide d'un coefficient multiplicateur, qui est fonction *« des risques particuliers* [que les installations font courir] *à l'environnement ».*

La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) a été créée par la loi de finances pour 1999 n° 98-1266 du 30 décembre 1998, en remplacement de plusieurs autres taxes parafiscales[1075]. La TGAP a ensuite été étendue à d'autres produits, par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 n° 99-1140 du 29 décembre 1999, dont les taxes et redevances annuelles précitées sur les installations classées qui ont été fondues dans la TGAP. De ce fait, elle est devenue applicable aux installations classées à compter de l'année 2000. Son champ d'application est défini par l'article L. 151-1 du Code de l'environnement et par les articles 266 sexies à 266 terdecies du Code des douanes. Le produit de la TGAP est affecté en partie à l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie).

En vertu des articles L. 151-1, R. 151-1 et 151-2, certaines installations soumises à autorisation sont ainsi assujetties à une redevance annuelle, au titre de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). La liste des activités soumises et les coefficients multiplicateurs avaient été fixés par le décret modifié n° 2000-1349 du 29 décembre 2000. Le décret n° 2005-935 du 2 août 2005 créant le livre I de la partie réglementaire du Code de l'environnement a abrogé le décret n° 2000-1349 et a fixé la liste des activités ainsi que les coefficients multiplicateurs applicables dans le tableau figurant à l'annexe à l'article R. 151-2.

[1074] JO, Débats parlementaires, Sénat, 12 juin 1975, p.1477. Cet engagement conduisit à la publication des décrets n° 72-1240 du 29 décembre 1972 fixant les modalités de recouvrement de la redevance annuelle applicable à certains établissements, et n° 73-361 du 23 mars 1973 fixant les modalités de recouvrement de la taxe unique applicable.

[1075] Une contribution fiscale a également été créée pour les exploitants d'installations nucléaires, afin de compenser la baisse des subventions versées par l'Etat à l'IRSN et de couvrir les dépenses engagées par cet établissement pour réaliser les expertises de sûreté. Le montant de la contribution a été défini à l'article 96 de la loi de finances rectificative pour 2010 et a été régulièrement augmenté depuis lors.

Le décret n° 2007-1467 du 12 octobre 2007 créant le livre V de la partie réglementaire du Code de l'environnement a, à son tour, modifié l'article R. 151-2 pour transférer la liste des activités soumises à la TGAP dans la colonne B de l'annexe à l'article R. 511-9, regroupant ainsi dans un même tableau la nomenclature et la liste des activités soumises à la TGAP. Depuis lors, de nombreuses autres modifications sont intervenues, principalement pour rester en cohérence avec les modifications de la nomenclature, et, dans ce cadre, pour procéder à l'exemption de la TGAP pour toutes les activités basculant dans le régime de l'enregistrement (voir *infra)*.

En application de l'article R. 151-2, la colonne B de l'annexe à l'article R. 511-9 dresse la liste, prévue au b du 8 du I de l'article 266 sexies du Code des douanes, des activités qui font courir, par leur nature ou leur volume, des risques particuliers à l'environnement. Elle fixe également, pour chacune de ces activités, le coefficient multiplicateur (1 à 10 pour les ICPE) mentionné au 8 de l'article 266 nonies du Code des douanes. Il en résulte que de nombreuses catégories d'installations, bien que soumises à autorisation, ne sont pas éligibles pour autant à la TGAP, ce qui crée pour celles-ci un régime spécial. Il était ainsi dénombré en 2005 quelque 14 000 établissements soumis à la TGAP[1076] (pour 46 000 relevant de l'autorisation), soit quelque 30 %.

Le montant de la taxe due chaque année par l'établissement au titre de chacune de ces activités assujetties est égal au produit du tarif de base[1077] par le coefficient multiplicateur, compris entre un et dix, qui est défini pour chacune des activités soumises à la taxe par la colonne B de l'annexe à l'article R.151-2. Il convient de rappeler à cet égard que la redevance annuelle avait initialement été créée pour compenser les dépenses occasionnées à l'Etat par l'inspection des installations classées selon l'application du principe « pollueur-payeur » : par la détermination de ses assiettes et de ses taux, elle avait pour objectif de modifier les comportements des exploitants, et de les inciter à produire avec moins de risques et de rejets[1078].

De plus, du fait que n'a pas été retenue la possibilité de taxer, au titre de l'article 266 sexies et septies du Code des douanes, l'exploitation des installations relevant de l'enregistrement, alors qu'elle avait été envisagée lors de l'élaboration de ce régime, l'Etat perd peu à peu toutes les recettes fiscales émanant des installations classées qui basculent vers l'enregistrement (voir *infra*).

[1076] Pour un total de près de 70 000 coefficients (soit un coefficient 5 en moyenne, ce qui correspond à la médiane de la fourchette des coefficients). Les chiffres de 2003 pour la région Rhône-Alpes sont les suivants (source : DRIRE Rhône-Alpes) : 5283 établissements soumis à autorisation, mais 1556 établissements soumis à redevance (29 %). Le total des coefficients de redevance s'élève à 8 066 (moyenne de 5,2 par établissement). Les pourcentages et moyennes sont bien représentatifs de l'ensemble de la France.

[1077] 393,04 euros pour 2010, et 350,61 euros pour les installations classées dont le système de management environnemental est enregistré EMAS ou certifié ISO 14001. Respectivement 417,97 et 372,83 euros en 2015. Soit une augmentation moyenne de 1,2 % l'an, correspondant à l'inflation.

[1078] Ce dispositif reste toutefois peu incitatif, et nullement dissuasif, quand moins d'un tiers des ICPE soumises à autorisation est assujetti à cette taxe. De plus, le gain en cas de certification environnementale est d'à peine quelque 200 euros l'an.

Par contre, la loi de finances pour 2013 apporte des changements importants à la TGAP, tant en ce qui concerne son assiette (extension sur les émissions dans l'atmosphère), l'accroissement de ses tarifs, qu'en ce qui concerne son affectation. Elle augmente à cet égard l'affectation du produit de la TGAP au profit de l'ADEME[1079]. De son côté, la loi de finances 2014 a conduit à une extension de la TGAP "air" aux activités susceptibles de générer des substances métalliques polluantes dans l'atmosphère. Un décret, en date du 26 février 2014, modifie en conséquence l'assiette et le mode de calcul de la TGAP pour certaines installations classées. Si certaines activités sont nouvellement soumises à la taxe, à savoir la transformation de métaux ferreux relevant des rubriques 3230-a et 3230-b, en sont désormais exonérées les ICPE concernant la préparation ou la conservation de produits alimentaires relevant de la rubrique 2220, le travail mécanique des métaux et alliages de la rubrique 2560 et le refroidissement évaporatif de la rubrique 2921. Il devait en résulter une réduction globale des recettes pour les ICPE.

De son côté, la Cour de cassation a qualifié, dans un arrêt du 3 mars 2015, de déchets les boues d'épuration transformées[1080]. Ce faisant, elle en déduit leur soumission à la TGAP. Elle donne donc raison à l'administration des douanes et droits indirects, qui avait notifié, à la Communauté urbaine Marseille Provence Métropole, une infraction pour défaut de paiement de TGAP, puis avait émis à son encontre un avis de mise en recouvrement du montant de la taxe éludée.

A l'issue de la création de la série 4000 (voir *infra),* il était prévu qu'un autre décret paraisse, modifiant la colonne B de l'annexe à l'article R. 511-9, relative à la TGAP propre aux nouvelles rubriques 4000. Le projet de décret avait même été présenté à la séance du CSPRT du 12 juillet 2013, au cours de laquelle l'administration avait précisé que *« les seuils de TGAP ont été revus pour être adaptés au reste des installations Seveso, sans à-coup important par rapport au régime actuellement applicable »*[1081]*.* Or, le texte n'a jamais vu le jour, mettant clairement en évidence la volonté persistante du Gouvernement de supprimer cette taxe, à l'écoute, une fois encore, des lobbies industriels.

Cette démarche rampante a commencé par le régime de l'enregistrement, exonéré de TGAP, s'est poursuivie par la nouvelle série 3000, qui en est également exemptée, puis

---

[1079] Avant la loi de finances 2013, seulement une partie du produit de la TGAP était affectée à l'ADEME, du fait que seules les recettes de la TGAP liées à l'élimination des déchets ménagers et aux émissions de poussières étaient affectées en totalité à l'ADEME, les autres composantes restaient plafonnées annuellement. La loi supprime, à compter du 1er janvier 2013, les plafonnements des composantes concernées (L. fin. 2013 n° 2012-1509, 29 déc. 2012, état A, I : JO, 30 déc.). La TGAP doit rapporter, selon la loi, un montant de quelque 252,4 millions d'euros. En 2012, la recette générée par la TGAP, avait rapporté 226 millions, selon la loi de finances rectificative (L. fin. rect. 2012 n° 2012-1510, 29 déc. 2012, état A, I : JO, 30 déc.).

[1080] C. cass., Ch. Com., 3 mars 2015, *Cté urbaine Marseille Provence Métropole,* n° 12-24408. Les boues, provenant de stations d'épuration, étaient transformées par adjonction de terres en un mélange utilisé comme matériau de couverture.

[1081] Rapport de présentation au CSPRT (daté du 3 juillet), séance du 12 juillet 2013, p. 6.

par la série 4000. La démarche devait être achevée l'année suivante, avec la disparition de la TGAP dans la loi de finances 2015, au motif que cette taxe, que l'administration avait bien pris le soin entre-temps de vider de sa substance, était d'un faible rapport. Les parlementaires en ont finalement décidé autrement, mais ce n'est certainement que partie remise[1082]. De toute façon, grâce à toutes ces mesures et aux réformes amaigrissantes successives du régime d'autorisation, le résultat actuel confine à la quasi-disparition de la TGAP pour les ICPE.

Soulignons que F. Barthélémy et M. Grimot préconisaient, dans leur rapport sur la simplification de la réglementation ICPE, qu'en matière de TGAP la taxe annuelle sur les installations classées, *« devait être étendue à toutes les installations soumises à autorisation avec enquête publique à l'exclusion des élevages et les coefficients multiplicateurs devaient tenir compte des seuils prévus par différentes directives Seveso, IPPC etc. »,* non seulement elle n'a pas été étendue à toutes les installations concernées (un tiers seulement y est assujetti)[1083].

2) Les ICPE assujetties aux garanties financières

a. Le régime général des garanties financières

Pour certaines catégories d'installations soumises à autorisation, il est exigé des garanties financières en application des articles L. 516-1 et R. 516-1 afin de faire face à une éventuelle disparition juridique de l'exploitant, ou à son insolvabilité le réduisant à l'incapacité de procéder à la surveillance du site et/ou à sa remise en l'état. La demande d'autorisation doit comporter les modalités de la constitution de ces garanties, notamment leur nature, leur montant et les délais de leur constitution (art. R. 512-5). L'inexistence de telles garanties entache la procédure d'autorisation d'irrégularité. L'article R. 516-1 en définit le champ d'application. En ce qui concerne les installations relevant du régime d'autorisation, ont été soumis dans un premier temps les carrières, les installations de stockage de déchets, les installations à risques classées Seveso seuil haut, ainsi que les stockages géologiques de dioxyde de carbone (en application, pour ces derniers, de l'article L. 515-8). De même, sur le fondement de l'article L. 515-14, les installations d'élimination des déchets (et non pas les seules installations de stockage) doivent également constituer les garanties financières prévues à l'article L. 516-1.

[1082] Il est fort probable que cela conduise à sa disparition complète, vu que la TGAP a été réduite à peau de chagrin pour les ICPE. Le Gouvernement avait voulu la supprimer pour ces installations dans la loi de finances 2015 (projet de loi AN n° 2234 du 1er octobre 2014, art. 8, al. 1 à 4). La suppression fut mise en échec par un amendement parlementaire (n° I-CF236 du 3 octobre 2014), qui fut adopté par la Commission des finances de l'Assemblée nationale le 8 octobre.

[1083] F. BARTHELEMY et M. GRIMOT, *« Rapport sur la simplification de la réglementation des installations classées », IGE/05/032,* 11 janvier 2006, p. 4 et 25.

A la suite de l'affaire "*Metaleurop*"[1084], la loi Bachelot du 30 juillet 2003 a étendu le champ de l'obligation de constituer des garanties financières à d'autres catégories d'installations classées, dans le but principalement d'assurer, en cas de cessation d'activité, la mise en sécurité des sites concernés, et, le cas échéant, la mise en œuvre des mesures de gestion de la pollution[1085]. Le décret n° 2013-633 du 3 mai 2012 en définit les modalités d'application, soit neuf années plus tard, et a permis d'élargir le champ du dispositif à d'autres installations classées susceptibles de provoquer des pollutions importantes des sols ou des eaux, en fonction de la nature et de la quantité des produits et déchets détenus[1086].

Les nouvelles installations soumises sont toutefois dispensées de l'obligation de constituer ces garanties dès lors que le montant des garanties est inférieur à 75 000 euros ou qu'elles dépendent de l'Etat. La dispense pour les installations dépendant de l'Etat a été retenue malgré l'avis contraire du CSPRT. Cette propension régalienne à affranchir l'Etat de certaines règles qu'il impose aux autres, au nom du sacro-principe que l'Etat ne peut pas être insolvable[1087], rappelle les dispositions en ce sens qui prévalaient dans la loi de 1917 pour exclure de son champ d'application les établissements relevant du droit public.

Toutes les installations concernées restent soumises à autorisation préfectorale en cas de changement d'exploitant, ce qui permet au préfet de s'assurer des capacités techniques et financières du nouvel exploitant. Toutefois, en application de l'article R. 516-1, à défaut de notification d'une décision expresse dans un délai de trois mois, le silence gardé par le préfet vaut autorisation de changement d'exploitant. Cette disposition introduite par le décret précité du 3 mai 2012 constitue une nouveauté en l'espèce, la police des installations classées ayant toujours reposé jusqu'alors sur des autorisations explicites (voir *infra).* En outre, le décret prévoyait la constitution immédiate de garanties financières pour les installations nouvelles et, pour les installations existantes leur constitution progressive à partir du 1er juillet 2014, sur le fondement de calculs qui devaient être remis à l'administration avant le 31 décembre 2013.

[1084] La liquidation judiciaire de la société, en 2003, s'est traduite par un lourd passif environnemental et sanitaire, et par la nécessité pour les pouvoirs publics et pour le repreneur du site de financer de coûteux travaux de réhabilitation du site. Voir notamment : P. EBERENTZ et F. LABROUSSE, *« Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003. Conséquences juridiques et techniques du volet « Metaleurop », sur la remise en état des sites pendant la vie des entreprises », Envir. & Tech.,* déc. 2003, p. 69- 72, et janv-fév. 2004, p. 54-56.

[1085] JP BOIVIN, J. RICOUR, *« Sites et sols pollués »,* Le Moniteur, 2005, pp. 187-202 ; SABATHIER S., *« Les garanties financières », in* BLIN-FRANCHOMME MP. (dir.), « *Sites et sols pollués : enjeux d'un droit, droit en jeu(x) »,* LexisNexis, 2010, pp. 43-54.

[1086] Voir notamment MP. MAITRE et I. EMPAIN, *« Extension des garanties financières : la nouvelle dimension de la remise en état », Envir. & Tech.,* n° 309, sept. 2011, pp. 51-54. Egalement sur l'insertion d'un chapitre consacré aux sites et sols pollués dans le Code de l'environnement, consacrant l'existence d'un régime spécifique : MP. MAITRE et I. EMPAIN, *« Création d'un chapitre consacré aux 'sites et sols pollués' dans le Code de l'environnement », Envir. & Tech.,* n° 30, juin 2011, pp. 40-42.

[1087] Mais il peut faire preuve de négligence et d'inertie…Les exemples sont légion, notamment pour les nombreux établissements publics à caractère industriel et commercial (Epic) de son ressort.

Les installations visées par l'obligation de constituer des garanties financières figurent aux annexes I et II de l'arrêté du 31 mai 2012, pris en application du 5° de l'article R. 516-1. Pour les installations soumises à autorisation et les installations de transit, regroupement, tri ou traitement de déchets soumises à autorisation mais aussi -il faut le noter- à enregistrement, qui relèvent des 52 rubriques listées à l'annexe I de l'arrêté, l'obligation devait s'appliquer dès le 1er juillet 2012. Pour les installations soumises à autorisation qui figurent dans les 23 rubriques listées à l'annexe II, et atteignent les seuils fixés dans cette annexe, l'obligation devait s'appliquer soit à partir du 1er juillet 2012, soit à partir du 1er juillet 2017 en fonction desdits seuils. Si les activités de l'installation correspondent à des rubriques relevant à la fois de l'annexe I et de l'annexe II, les garanties financières devront porter sur l'ensemble des activités.

Toutefois, à peine un an plus tard, des activités ont été exclues du dispositif de garanties financières par arrêté du 20 septembre 2013 modifiant les annexes de l'arrêté du 31 mai 2012 : à savoir certaines fabrications industrielles de soufre, ainsi que les installations de combustion de gaz naturel, de gaz de pétrole liquéfié et les installations de combustion de biogaz. Si la mesure peut s'expliquer pour cette dernière activité, de taille souvent réduite, elle ne se justifie guère pour les autres en dehors de l'action efficace de groupes de pression. Les méthodes de calcul pour déterminer le montant des garanties financières ont été précisées par voie de circulaires ou d'arrêtés ministériels pour chacune des catégories concernées[1088].

L'année suivante, le processus d'exclusion d'activités s'est poursuivi avec l'arrêté du 12 février 2015 modifiant à nouveau l'arrêté du 31 mai 2012[1089], qui fixe la liste des installations classées soumises à l'obligation de constitution de garanties financières. Selon l'administration[1090], des retards avaient été pris dans l'établissement du calcul et la prise des arrêtés préfectoraux, trois années après les textes réglementaires fondateurs. De la sorte, *« les échéances pour commencer à constituer les garanties financières* [avaient] *été dépassées ».* De plus, elle considérait que les modifications récentes, comme à venir, de la nomenclature nécessitaient de revoir l'intégralité de l'arrêté *« afin d'anticiper la suppression des rubriques 1xxx remplacées par les rubriques 4xxx »,* et *« de*

[1088] Voir notamment l'arrêté du 31 mai 2012 (JO 1er juillet) relatif aux modalités de détermination et d'actualisation du montant des garanties financières, pour la mise en sécurité des installations classées et des garanties additionnelles en cas de mise en œuvre de mesures de gestion de la pollution des sols et des eaux souterraines ; voir aussi l'arrêté du 31 juillet 2012 (JO 8 août) relatif aux modalités de constitution de garanties financières prévues aux articles R. 516-1 et suivants.

[1089] D. DEPREZ, *« Constitution des garanties financières : nouvelle échéance pour certaines installations », BDEI* 1889, n° 56, mars 2015, p. 12, p.17-18 ; C. VIRIT-GUELPA, *« Réaménagements des garanties financières pour mise en sécurité, CPEN,* n° 443, avril 2015, pp. 1-3.

[1090] Note de présentation de la DGPR aux membres du CSPRT lors de la séance du 16 décembre 2014, p. 1.

s'appuyer sur les rubriques 3xxx créées » au titre de la transposition de la directive sur les émissions industrielles, dite directive IED[1091] (voir *infra)*.

De nouveaux allègements ont été introduits à cette occasion, par le biais du relèvement de seuils d'assujettissement ou d'exclusion partielle. Ainsi, à la demande du Medef, exprimée lors de la consultation publique, les procédés de transformation biologique sont exclus de la rubrique 3450 (fabrication en quantité industrielle par transformation chimique ou biologique de produits pharmaceutiques), au motif de « *ne pas soumettre à garanties financières une trentaine d'installations, du seul fait de l'évolution des rubriques ».* Le petit nombre d'installations visées est ainsi devenue la référence de l'administration pour les dispenser de certaines obligations (ici les garanties financières, là l'assujettissement à la TGAP, ou bien pour les contrôles périodiques).

La modification réglementaire s'est traduite également par la suppression de plusieurs rubriques, comme la rubrique 1175 (emploi ou stockage de liquides organohalogénés[1092]), au motif que peu d'installations restaient concernées, et la rubrique 1450 (fabrication, emploi ou stockage de solides facilement inflammables). Cette dernière a purement et simplement disparu du dispositif, du fait de la suppression pour toutes les activités relevant des rubriques 1000 de l'obligation de constituer des garanties financières, alors même que celle-ci n'est pas remplacée par une rubrique 4000.

Par ailleurs, seule une partie des rubriques 3000 relève de l'obligation de constituer des garanties financières, et notamment pas les grosses industries agro-alimentaires bien que cela ait été demandé lors des consultations préalables, sans que pour autant l'administration n'en justifie l'exclusion.

Se posait enfin le problème des installations de traitement de véhicules hors d'usage ou VHU (rubrique 2712) et des installations de traitement de métaux ou de déchets de métaux non dangereux (rubriques 2713), pour lesquelles la profession demandait à être dispensée de l'obligation de constituer de telles garanties. La raison principale invoquée, relayée par l'administration, était qu'une partie importante de ces déchets faisait l'objet de filières illégales de traitement, créant ainsi une concurrence déloyale qu'il ne convenait pas d'accroître avec une telle obligation qui ne pèserait que sur les seules installations légales. L'argument ne manque pas de piment, quand il revient à l'Etat de prendre toutes les mesures, y compris de police, pour faire cesser cette situation irrégulière, chronique, sans exonérer pour autant, dans l'attente de résorber la situation

---

[1091] Modifications opérées par les décrets de nomenclature du 3 mars 2014, dans le cadre de la transposition de la directive Seveso 3 (série 4000), et du 23 mai 2013 dans le cadre de la transposition de la directive IED (série 3000).

[1092] Les halogènes sont les éléments chimiques figurant à la 17ème colonne du tableau périodique, à savoir essentiellement le fluor, le chlore, le brome et l'iode. Les solvants halogénés sont très utilisés dans l'industrie, notamment pour leur propriété d'ininflammabilité. Cependant, ils présentent des risques sanitaires et environnementaux significatifs, du fait, entre autres, de leur forte rémanence dans les milieux et les organismes.

(dont le délai est d'ailleurs indéfini), les autres exploitants de leurs obligations. C'est pourquoi, le CSPRT a fait part de son refus.

Le Centre national des professions de l'automobile, quant à lui, s'était félicité de la volonté du ministère d'exonérer les centres de VHU, mais au motif principalement que « *les centres VHU agréés* [étant] *déjà contrôlés annuellement par des organismes tiers de contrôle, il y avait peu de risques de défaillances et donc peu de raisons qu'ils soient assujettis aux garanties financières »*[1093]. On ne peut qu'être surpris par cette argumentation quand on connaît les graves problèmes de contamination de sols que connaissent ces centres, y compris des centres dûment autorisés.

L'arrêté du 12 février 2015 reporte du 1er juillet 2014 au 1er juillet 2015 la première échéance de constitution des garanties financières pour les installations existantes, relevant de l'annexe I de l'arrêté, et au 1er juillet 2019 pour les installations visées à l'annexe II dans laquelle figurent de nombreuses activités, dont les centres VHU (rubrique 2712) et les installations de traitement de métaux ou de déchets de métaux non dangereux (rubriques 2713). Ces deux dernières activités n'ont finalement pas été supprimées du dispositif, mais bénéficient d'un long report avec une dernière échéance prescrite en…2023[1094]. Soit exactement vingt ans après la loi fondatrice « Bachelot ».

En revanche, l'obligation de constituer des garanties financières, en vue de la mise en sécurité des sites en cas de défaillance de l'exploitant, a été introduite, parmi de nombreuses autres prescriptions techniques, par un projet d'arrêté présenté au CSPRT le 14 avril 2015. Celui-ci fixe, en application de directives Euratom (voir *infra)*, les règles techniques applicables aux ICPE soumises à autorisation présentant des substances radioactives sous forme non scellée, les dépôts, entreposages ou stockages de substances radioactives, ainsi que les déchets radioactifs mis en œuvre dans un établissement industriel ou commercial. Les installations concernées relèvent respectivement des rubriques n° 1716-1, 1735 et 2797 de la nomenclature. Les installations existantes devront constituer 20 % du montant des garanties pour le 1er juillet 2018, puis 20 % par an jusqu'au 1er juillet 2022. Pour les installations nouvelles, l'obligation s'appliquera au 1er janvier 2016.

b. Le cas particulier des stockages en couches géologiques profondes

Les stockages en couches géologiques profondes de produits dangereux constituent un cas particulier. L'article L. 515-7 prescrit que le renouvellement de l'autorisation de ces stockages *« s'accompagne d'une nouvelle évaluation des garanties financières prévues à*

[1093] Citations rapportées par L. RADISSON, *Actu-Environnement.com,* 20 nov. 2014.

[1094] Voir notamment JN. CLEMENT, *« L'actualité des garanties financières dans le droit des ICPE : l'évolution des garanties financières constituées en application du 5° de l'article R. 516-1 du Code de l'environnement », EEI*, n° 5, mai 2015, comm. 46, p. 55.

l'article L. 541-26 ou à l'article L. 552-1 ». Or, aucun de ces deux articles ni même aucun autre texte ne visent les garanties financières propres à ces stockages, ce qui crée une grande confusion. Ainsi, l'article L. 541-26, qui s'inscrit dans la sous-section du Code de l'environnement relative aux installations de traitement des déchets, concerne le défaut par l'exploitant de reconstitution desdites garanties exigées en application de l'article L. 516-1. Ce dernier définit ces garanties, donne le cadre à leur constitution et renvoie à un décret pris en Conseil d'Etat (codifié à l'art. R. 516-1) pour fixer la liste des installations concernées. Si les stockages de déchets y sont bien assujettis, il n'est pas fait mention de stockages de produits dangereux (qui ne sont pas forcément constitués de déchets) et aucunement en couches géologiques profondes.

Quant à l'article L. 552-1, qui ne vise pas les seules ICPE, il dispose que pour les ouvrages ou installations présentant des risques, dont les éventuelles conséquences financières sont manifestement disproportionnées par rapport à la valeur du capital immobilisé, l'autorité chargée de délivrer l'autorisation d'exploitation peut en subordonner la délivrance à la constitution de garanties financières. Cette disposition reste toutefois conditionnée à des décrets en Conseil d'Etat qui *« déterminent les catégories d'ouvrages concernés, les règles de fixation du montant de la garantie qui devra être adaptée aux conséquences prévisibles de la réalisation du risque, ainsi que les modalités de sa mise en œuvre »*.

Ces stockages profonds suscitent déjà la méfiance, voire la véhémence, des populations concernées et de bon nombre d'associations de défense de la nature et de l'environnement. La loi qui leur a donné un cadre légal s'inscrit dans la protection de l'environnement, de la santé et des *« droits des générations futures »*. Cependant, de telles incohérences et inconséquences, que l'on s'explique difficilement eu égard aux enjeux, ne sont pas de nature à restaurer la confiance, ni à en instaurer le minimum requis.

Rappelons un fait qui éclaire ce contexte : les stockages géologiques du CO2 qui relèvent d'une des deux seules rubriques de la nomenclature à présenter le rayon maximal d'affichage de 6 km, ne figurent toujours pas parmi les opérations visées à l'article L. 121-8, susceptibles de faire l'objet d'une saisine de la Commission nationale du débat public (CNDP). A l'occasion du projet de modification de la liste des opérations éligibles (tableau établi à l'article R. 121-2), la CNDP, sans avoir été entendue, avait toutefois bien souligné l'enjeu associé à ces projets, en précisant *« qu'il serait judicieux de réintroduire ce type de projet, compte tenu de la sensibilité publique aux questions de stockage des « déchets » qu'ils soient nucléaires ou non, en sous-sol, comme aux questions d'exploitation des ressources naturelles en couche géologique »*[1095]. Il n'en a rien été, comme sont restées

[1095] Ph. DESLANDES, président de la CNDP, courrier en date du 29 août 2011, ayant pour objet : *« Consultation sur le projet de décret précisant les plans et programmes susceptibles de faire l'objet d'un débat public, en application des dispositions de l'article L. 121-10 du Code de l'environnement »,* p. 2. Le courrier évoque le fait de réintroduire dans la liste ce type de projets, car il figurait initialement dans le projet de décret, avant que la Direction générale de l'énergie et du climat (ministère de l'Ecologie), ne le retire comme le rappelle le document.

lettre morte les autres préconisations de la CNDP émises dans le même courrier (voir *infra)*.

c. Le cas des installations non classées soumises à garanties financières

Il existe également des installations ou des activités qui sont soumises à garanties financières bien qu'elles soient non classées (cas des mines). Dans le cadre de la transposition de la directive 2006/21/CE du 15 mars 2006 concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive[1096], deux décrets du 12 novembre 2010 ont fixé de nouvelles règles pour l'exploitation de certaines mines de substances, autres que les hydrocarbures liquides ou gazeux. Parmi ces dispositions, des obligations en matière de garanties financières ont été prescrites. Ainsi, les travaux de recherches ou d'exploitation de mines sont soumis à la constitution de garanties financières pour les mines comportant des installations de gestion de déchets, lorsqu'une défaillance de fonctionnement ou d'exploitation, tels que l'effondrement d'un terril ou la rupture d'une digue, pourrait causer un accident majeur, sur la base d'une évaluation du risque prenant en compte des facteurs tels que la taille actuelle ou future, la localisation et l'incidence de l'installation sur l'environnement.

Le décret n° 2010-1389 du 12 novembre 2010 précise, pour les mines présentant des risques majeurs d'effondrement de terrils, ou de rupture de digues pour des zones occupées voisines, les garanties financières à constituer avant l'ouverture de travaux de recherche ou d'exploitation. Il définit les modalités de mise en œuvre et la nature des garanties financières, ainsi que les modes de calcul de leur montant. Les mines comportant une installation relevant de l'ancien article 83-1 du Code minier, dont l'ouverture des travaux de recherche ou d'exploitation avait déjà eu lieu au 13 juillet 2010, doivent être mises en conformité avec ces dispositions au plus tard le 1er mai 2014. Il convient de souligner à cette occasion la différence de régime applicable avec les carrières qui bénéficient, quant à elles, de dispenses dérogatoires considérables au titre du bénéfice des droits acquis (voir *infra*)[1097].

B. Les installations soumises à un agrément ou à une commission de suivi de sites

[1096] Directive DDIE, qui a pour objet d'édicter des mesures, des procédures et des orientations destinées à prévenir ou à réduire les effets néfastes sur l'environnement, en particulier sur l'eau, l'air, le sol, la faune, la flore et les paysages, ainsi que les risques pour la santé humaine résultant de la gestion des déchets de l'industrie extractive.

[1097] Dans la même veine, relevons que pour l'exercice fiscal 2015, tous les taux de la TGAP sont en augmentation, quelle que soit les émissions ou les substances, à l'exception des matériaux d'extraction pour lesquels le tarif reste stable.

Certaines installations classées doivent justifier, en sus de leur titre pour exploiter, un agrément pour la mise en œuvre des activités concernées. D'autres, sont soumises à une commission de suivi. Dans le premier cas, l'utilisation d'OGM et de traitement des déchets illustreront le propos, sachant que d'autres activités relevant, pour certaines, du régime des ICPE, sont également soumises à agrément[1098].

A l'heure de la « simplification » des règles de procédure, de la « modernisation du droit de l'environnement » et, depuis 2014, de la procédure d'autorisation unique pour un grand nombre de projets soumis à autorisation, au premier rang desquels les ICPE, la procédure spécifique de la délivrance d'agrément, limitée de surcroît à quelques activités, n'a plus guère de sens. D'autant plus que, comme nous allons le voir, cette procédure se conjugue parfaitement avec celle de l'autorisation en matière d'installations classées.

1) L'agrément préalable pour l'utilisation d'OGM

La loi 92-654 du 13 juillet 1992 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés (OGM) a institué, en application de directives communautaires relatives à la protection de l'environnement, l'obligation d'un agrément pour certaines catégories d'installations ou de substances. En vertu de l'article L. 515-13, la mise en œuvre, dans certaines catégories d'installations classées, de substances, de produits, d'organismes ou de procédés de fabrication peut être subordonnée à un agrément.

Pour se limiter au cas des OGM visés par la nomenclature des installations classées (rubrique 2680)[1099], un dossier spécifique de demande doit être déposé par l'exploitant, comportant notamment les mesures de confinement prévues et l'évaluation des effets prévisibles sur la santé et l'environnement. Le Haut conseil des biotechnologies est consulté par le ministre chargé des installations classées, mais l'agrément est accordé par l'autorité compétente qui délivre l'autorisation ou donne récépissé de déclaration en matières d'installations classées, soit usuellement le préfet (contrairement aux agréments

[1098] Citons, à titre d'exemple non exhaustif : les installations de produits explosifs, en vertu du décret n° 90-153 du 16 février 1990, portant diverses dispositions relatives au régime des produits explosifs.

[1099] La procédure d'agrément relative à l'utilisation d'OGM aux fins de recherche, d'industrialisation ou d'enseignement se situe en dehors du cadre des installations classées et fait d'ailleurs l'objet d'un titre spécifique (titre 3ème) du livre Vème du Code de l'environnement (L. 531-1 et suiv.). Pour la dissémination volontaire d'OGM, à des fins culturales, la procédure est encore tout autre. Pour éviter toute confusion avec les OGM utilisés depuis longue date en recherche ou bien dans le monde industriel (notamment pharmaceutique), il conviendrait d'employer le terme, plus adapté mais peu connu du public, de PGM (plantes génétiquement modifiées) : ce sont en effet les plants ou les plantes qui sont génétiquement modifiés, et non pas forcément les microorganismes qui y ont concouru. C'est pourquoi d'ailleurs a été pris le décret n° 93-177 du 18 octobre 1993, relatif aux plantes, plants et semences génétiquement modifiés. V. sur cette question : JC. PERNOLLET (coord.), *« Plantes génétiquement modifiées, menace ou espoir ? »,* éd. Quæ, 2015.

ministériels pour tous les autres modes d'utilisation d'OGM). Les informations sont communicables au public, hormis celles qui peuvent être tenues confidentielles à la demande justifiée de l'exploitant et déterminées par l'autorité compétente ; toutefois la procédure d'agrément n'organise pas d'enquête publique ni de consultation préalable du public. Dans le cadre de la procédure d'autorisation unique, il eût été opportun et pertinent d'intégrer la procédure relative à l'agrément préalable pour les installations concernées (voir *infra).*

2) L'agrément préalable pour certaines installations de traitement de déchets

Certaines catégories de déchets ne peuvent être traitées que si l'exploitant, en sus des obligations de justifier un titre régulier pour exploiter ou détenir une installation classée de traitement de ces déchets, justifie d'un agrément délivré par l'administration qui fixe les conditions d'exercice de l'activité de gestion des déchets, en application des dispositions de l'article L. 541-22.

Toutefois la procédure d'agrément, précisée à l'article R. 515-37, est avant tout formelle : l'agrément de l'exploitant d'une installation soumise à autorisation ou à enregistrement est délivré en même temps que celle-ci. Le régime d'agrément d'une activité relevant d'une ICPE est en effet coordonné avec le régime général des ICPE. L'arrêté précise la nature et l'origine des déchets qui peuvent être traités, les quantités maximales admises et les conditions de leur traitement. Il fixe, le cas échéant, des prescriptions particulières spécifiques à certaines catégories de déchets. L'exploitant d'une installation déjà autorisée ou enregistrée est considéré comme agréé, si l'arrêté d'autorisation ou d'enregistrement comporte les indications susmentionnées. De même, l'exploitant d'une installation soumise à déclaration est réputé agréé si la déclaration précise la nature des déchets à traiter, les quantités maximales et les conditions de traitement.

La procédure est plus restrictive pour les exploitants d'une installation de stockage, de dépollution, de démontage, de découpage ou de broyage des véhicules hors d'usage (VHU) qui exige un agrément spécifique, conformément à l'article R. 543-162. Lequel fait partie, de plus, des rares exclusions au principe général selon lequel « le silence vaut acceptation », en application du décret n° 2014-1271 du 23 octobre 2014, avec un délai inégalé de 18 mois.

3) L'agrément technique propre à certaines activités dangereuses

Citons, à titre d'exemple, les dépôts d'explosifs qui nécessitent un agrément technique, pour les seules installations relevant de la déclaration, les autorisations (y compris l'enregistrement, au titre de l'autorisation simplifiée) valant également agrément.

4) Les installation soumises à une commission de suivi de sites

Le décret n° 2012-189 du 7 février 2012 relatif aux commissions de suivi de site modifie la partie réglementaire du Code de l'environnement, en application notamment de l'article L. 125-2-1. La réforme introduite vise à fondre dans une commission unique de sites les diverses catégories de commissions, qui avaient été créées autour des installations classées[1100]. Le décret, qui complète les dispositions du décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif, établit la composition et le mode de fonctionnement de ces commissions.

Les conditions de création des commissions n'ont pas évolué pour autant et continuent à être requises pour les établissements relevant du régime de l'autorisation avec servitudes (Seveso seuil haut), pour tout centre collectif de stockage qui reçoit ou est destiné à recevoir des déchets non inertes au sens de l'article R. 541-8, enfin pour toute installation d'élimination de déchets, sur demande d'une commune située dans le rayon d'affichage d'une installation d'élimination de déchets[1101].

En outre, le décret permet au préfet de disposer de la possibilité de créer une commission de suivi de site autour d'une ou plusieurs installations classées relevant du régime de l'autorisation. Cette faculté peut s'exercer soit à la demande d'un tiers (association de protection de l'environnement, élus, riverains), soit sur la propre initiative du préfet.

Une circulaire en date du 15 novembre 2012[1102] précise les conditions d'application des dispositions introduites par le décret n° 2012-189 du 7 février 2012, en ce qui concerne tant la composition des commissions de suivi de site, que les règles qui ont été modifiées pour les installations classées. Toutefois, ces commissions de suivi, tout comme les commissions administratives, n'ont qu'un caractère consultatif. De surcroît, elles comprennent un grand nombre des représentants de l'administration, ainsi que des élus (voire des personnalités qualifiées) parfois choisis pour leur mansuétude envers les installations concernées. Par contre, la circulaire ne mentionne pas les associations de protection de l'environnement parmi les membres desdites commissions. Il est vrai que le « Grenelle » de l'environnement a vécu, ses cinq collèges avec lui.

C. Les installations soumises à servitudes d'utilité publique et/ou à un plan de prévention des risques

[1100] Les commissions de suivi de site se substituent aux anciennes commissions locales d'information et de surveillance (CLIS), issues de la loi de juillet 1975 sur les déchets et aux comités locaux d'information, et de concertation (CLIC), créées par la loi de juillet 2003 sur les risques technologiques.

[1101] On relèvera l'importance ici de l'étendue du rayon d'affichage pour cette catégorie d'installations, en termes d'information et de participation du public, y compris lors du fonctionnement du site (voir *infra)*.

[1102] BO du MEDDE n°2012/22 du 10 décembre 2012.

1) Les installations soumise à servitude d'utilité publique

Lorsqu'une demande d'autorisation concerne une installation classée à implanter sur un site nouveau et susceptible de créer, par danger d'explosion ou d'émanation de produits nocifs, des risques très importants pour la santé ou la sécurité des populations voisines et pour l'environnement, en vertu de l'article L. 515-8 des servitudes d'utilité publique peuvent être instituées portant sur l'utilisation du sol, ainsi que sur l'exécution de travaux soumis au permis de construire. Ces dispositions sont également applicables en raison des risques supplémentaires créés par une installation nouvelle sur un site existant, ou par la modification d'une installation existante, nécessitant la délivrance d'une nouvelle autorisation. Dans tous les cas, **les servitudes d'utilité publique, visées par ces dispositions, ne s'appliquent qu'à des installations nouvelles et leur mise en œuvre, facultative, reste soumise à l'appréciation du préfet.** La liste des catégories d'installations dans le voisinage desquelles ces servitudes peuvent être établies est donnée par décret en Conseil d'Etat.

Les installations à haut risque technologique pour la santé ou la sécurité des populations voisines et pour l'environnement peuvent faire l'objet de servitudes d'utilité publique à l'intérieur d'un périmètre d'exposition aux risques délimité autour de l'installation concernée. De plus, des plans de prévention de risques technologiques (PPRT) peuvent être institués par l'Etat à l'intérieur de ces périmètres[1103]. En vertu de l'article R. 511-10, la liste des installations visées, incorporée à l'annexe de l'article R. 511-9 relatif à la nomenclature, comporte l'ensemble des installations d'un même établissement, relevant d'un même exploitant sur un même site, au sens de l'article R. 512-13, dès lors que l'addition des substances ou mélanges susceptibles d'être présentes dans l'établissement répond à la formule établie dans l'article[1104].

Conformément à l'article L. 515-9, l'institution de servitudes d'utilité publique est décidée à l'intérieur d'un périmètre délimité autour de l'installation soit à la requête du demandeur de l'autorisation ou du maire de la commune d'implantation, soit sur l'initiative du préfet. Les conditions de délimitation du périmètre, qui tiennent compte notamment des équipements de sécurité de l'installation et des caractéristiques du site, sont déterminées par décret pris en Conseil d'Etat. Alors que la législation française cible l'installation, la directive dite Seveso 3 du 4 juillet 2012, porte quant à elle, sur l'établissement, notamment en matière de maîtrise de l'urbanisation. Cette situation fait ressortir avec plus d'acuité encore l'inadéquation de la notion d'installation (voir *infra).*

[1103] Voir notamment R. SCHNEIDER, *« Eviter la reproduction d'AZF par de nouvelles règles d'urbanisme et les servitudes d'utilité publique », in :* MP. CAMPROUX-DUFFRENE (dir.), *« Les risques technologiques. La loi du 30 juillet 2003 »,* Presses universitaires de Strasbourg, 2005, spéc. p. 87 et suiv.). Voir *infra* pour les PPRT.

[1104] A savoir : 1°) les substances ou préparations visées par les rubriques 11xx comportant un seuil AS de la nomenclature annexée à l'article R. 511-9 à l'exclusion des rubriques 1171, 1172 et 1173 ; 2°) les substances ou préparations visées par les rubriques 1171, 1172 et 1173 ; 3°) les substances ou préparations visées par les rubriques 12xx, 13xx et 14xx comportant un seuil AS, ainsi que la rubrique 2255.

Le projet, définissant les servitudes et leur périmètre, est soumis à enquête publique et à l'avis des conseils municipaux des communes sur lesquelles s'étend le périmètre. En cas de création ou de modification des servitudes d'utilité publique mentionnées à l'article L. 515-8, la durée de l'enquête publique est portée à six semaines (au lieu du mois réglementaire). De plus, une réunion publique doit obligatoirement être organisée par le commissaire-enquêteur. Ces deux dispositions sont ainsi de nature à renforcer l'information et la participation du public.

Afin de protéger les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, les servitudes prévues aux articles L. 515-8 à L. 515-11 peuvent également être instituées sur des terrains pollués par l'exploitation d'une installation, sur l'emprise des sites de stockage de déchets ou dans une bande de 200 mètres autour de la zone d'exploitation, sur l'emprise des sites d'anciennes carrières ou encore autour de ces sites sur des surfaces, dont l'intégrité conditionne le respect de la sécurité et de la salubrité publiques. Enfin, dans le voisinage d'un site de stockage géologique de dioxyde de carbone. Ces servitudes peuvent, en outre, comporter la limitation ou l'interdiction des modifications de l'état du sol ou du sous-sol, la limitation des usages du sol, du sous-sol et des nappes phréatiques, ainsi que la subordination de ces usages à la mise en œuvre de prescriptions particulières, et permettre la mise en œuvre des prescriptions relatives à la surveillance du site. Dans le cas des installations de stockage des déchets, ces servitudes peuvent être instituées à tout moment. Elles cessent de produire effet si les déchets sont retirés de la zone de stockage.

Les effets des événements que l'institution de servitudes est censée prévenir sont présentés à l'article R. 515-26-1. Sur les terrains pollués par l'exploitation d'une installation classée ou constituant l'emprise d'un site de stockage de déchets, lorsque les servitudes envisagées concernent ces seuls terrains, le représentant de l'Etat dans le département peut, lorsque le petit nombre des propriétaires ou le caractère limité des surfaces intéressées le justifie, procéder à la consultation des propriétaires des terrains et des conseils municipaux concernés, par substitution à la procédure d'enquête publique.[1105]

Cet allégement de procédure, qui s'inscrit parfaitement dans le contexte d'amoindrir les contraintes pouvant peser sur les industriels, est des plus discutables du fait même de l'arbitraire qu'il crée. La nature et l'ampleur des risques ou des pollutions se déterminent-elles toujours en fonction du nombre des propriétaires, ou de la surface des terrains pouvant être affectés ? Sans doute pas. Les incidences peuvent aussi concerner l'environnement, ainsi que d'autres usagers des lieux. En outre, la suppression de l'enquête publique rend la consultation restreinte à quelques personnes, sans possibilité aux tiers de faire valoir leurs observations, et fait disparaître un interlocuteur

[1105] Procédure allégée introduite par la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures Voir F. NESI, *« Servitudes d'utilité publique du fait d'une installation classée : la loi du 3 juillet 2003 et l'indemnisation du propriétaire voisin »,* note sous Cass. Civ., 3e, 1er octobre 2008, *Env.,* n° 169, juin 2009.

indépendant, souvent « médiateur » entre l'administration et les administrés : le commissaire-enquêteur.

Les servitudes et leur périmètre font l'objet d'un arrêté préfectoral et sont annexés au PLU des communes d'emprise auxquels ils s'imposent. La loi DDADUE[1106] étend considérablement le cadre de l'assujettissement du régime de l'autorisation à l'éloignement de certaines zones et milieux, et institue un régime général de servitudes.

Ainsi, l'autorisation d'une installation classée peut être subordonnée à l'éloignement d'un certain nombre de constructions ou de milieux qui pourraient être affectés par les dangers ou nuisances de l'installation : habitations, immeubles habituellement occupés par des tiers, zones destinées à l'habitation par des documents d'urbanisme opposables aux tiers, établissements recevant du public, voies de communication, mais aussi cours d'eau et captages d'eau. A compter du 1er juin 2015, sont également concernées les zones fréquentées par le public, les zones de loisirs, ainsi que les zones présentant un intérêt naturel particulier ou ayant un caractère particulièrement sensible. Compte tenu que les interprétations, notamment jurisprudentielles, sur la notion d'intérêt particulier ou de caractère sensible, peuvent être multiples et mouvantes, la sécurité juridique des installations visées est loin d'être établie. On notera également les contraintes nouvelles et fortes qui peuvent peser sur la collectivité.

Par ailleurs, la loi DDADUE revient fondamentalement sur l'abandon du principe de l'éloignement des installations classées dangereuses par rapport aux tiers, qu'avait consacré la loi du 19 juillet 1976, notamment par les modifications opérées par la loi « Bachelot ». Cela atteste des multiples revirements des politiques d'industrialisation ou de désindustrialisation urbaine, tendant parfois à faire coexister les villes et les usines (notamment par la démarche de privilégier le confinement ou l'isolement des installations à risques au sein des usines), parfois à les exclure les unes les autres. Sans succès déterminant. L'accident survenu à la Grande Paroisse de Toulouse (« AZF ») et la directive Seveso 3 se sont ainsi traduits par un certain retour au fondement qui avait prévalu à l'édiction du décret fondateur de 1810 : l'éloignement des activités les plus dangereuses. Toutefois, l'outil principal reste la maîtrise de l'urbanisation autour des sites à risques, contrairement au principe fondateur qui visait plutôt la maîtrise de l'industrialisation en zone urbaine.

A compter du 1er juin 2015 également, un régime général de servitudes d'utilité publique est institué, propre à s'appliquer à un plus vaste champ des installations classées, et non plus seulement à celles qui étaient jusqu'alors *« susceptible de créer, par danger d'explosion ou d'émanation de produits nocifs, des risques très importants pour la santé ou la sécurité des populations voisines et pour l'environnement ».* Le renvoi aux dispositions de l'article L. 511-1 étend considérablement le périmètre des intérêts pris en compte, notamment en terme d'incommodités de voisinage.

[1106] Loi 2013-619 du 16 juillet 2013 *« portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable »* (JO du 17 juillet).

De plus, le champ des servitudes est sensiblement agrandi puisqu'elles portent, en sus de la maîtrise de l'urbanisation, sur la réglementation, voire l'interdiction, de certains usages qui seraient de nature à porter atteinte à ces intérêts. Elles donnent le cadre légal pour subordonner la délivrance des permis de construire au respect de prescriptions visant à prévenir ou réduire l'exposition des occupants "*aux phénomènes dangereux*" dans une acception très large. De même, dans le périmètre des servitudes, la loi introduit la possibilité d'imposer une limitation des effectifs du personnel des installations industrielles ou commerciales assujetties, y compris dans les installations existantes. D'une part, cette disposition s'impose également aux installations existantes, allant ainsi à contre-sens du principe du bénéfice des droits acquis, pourtant usuellement étendu à l'excès en matière d'installations classées (voir *supra).* D'autre part, elle permet d'imposer une limitation des effectifs du personnel, ce qui représente une rare immixtion dans la vie de l'entreprise. Si une telle disposition a pour objectif louable une meilleure protection des tiers, le défaut de mise en application de mesures aussi contraignantes par les préfets la réduit fortement dans les faits.

2) Les installations soumises à un plan de prévention et d'urgence

Contrairement aux servitudes d'utilité publique précédentes, les plans de prévention des risques technologiques (PPRT), institués par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 s'appliquent aux installations existantes. De plus, l'Etat a l'obligation (et non plus la faculté) d'en assurer l'élaboration et la mise en œuvre, en application de l'article L. 515-15. Ces plans ont pour objet de délimiter les effets d'accidents susceptibles de survenir dans les installations visées par la liste prévue au IV de l'article L. 515-8 et qui y figuraient au 31 juillet 2003, et pouvant entraîner des effets sur la salubrité, la santé et la sécurité publiques, directement ou par pollution du milieu. Ils déterminent un périmètre d'exposition aux risques, en fonction de la nature et de la gravité des risques technologiques traités dans les études de dangers, ainsi que des mesures de prévention mises en œuvre[1107].

La liste des catégories d'installations concernées par les PPRT est fixée par décret pris en Conseil d'Etat. S'y trouvent toutes les installations classées Seveso seuil haut, ainsi que les stockages souterrains mentionnés à l'article L. 211-2 du Code minier, à savoir les

[1107] Voir : L. CHABANNE POUZYNIN, *« Information et évaluation sur les risques technologiques », Dr. env.,* nov. 2003, p. 4373-4390 ; S. TRAORE, *« La nature juridique des plans de prévention », AJDA,* 1er déc. 2003, n° 41, p. 2185-2194 ; Ph. BILLET, *« Les plans de prévention des risques technologiques : vers une configuration du voisinage des installations à risques », Dr. env.,* n° 113, nov. 2003, p. 215 ; M. BAUCOMONT, *« Maîtrise des risques technologiques : l'accélération réglementaire », BDEI,* 2006, n° 2 ; J. DAMIEN, *« Droit de l'environnement et nuisances industrielles »*, éd. La Charte, 2007, & 348 et suiv. ; Ph. BILLET, *« Le report de la réforme du régime des servitudes d'isolement autour des établissements de poudres et d'explosifs », JCPA,* 2008, n° 25, act. 538 ; D. GILLIG, *« Droit de reconstruire à l'identique après sinistre et risques »*, *Envir.,* n° 2, fév. 2009, comm. 23.

stockages de gaz naturel, d'hydrocarbures liquides, gazeux ou liquéfiés et de produits chimiques à destination industrielle[1108].

Les PPRT ont eu comme devanciers les PER (plans d'exposition aux risques naturels), institués par la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles (article 5). Ces plans déterminaient notamment les zones exposées aux risques naturels et les mesures de prévention à mettre en œuvre, tant par les collectivités que par les propriétaires. Ils valaient servitude d'utilité publique et s'imposaient aux POS. Le Code de l'environnement fait encore référence à cette loi fondatrice, en son article L. 562-6, en édictant que les PER approuvés, en application de la loi de 1982, valent plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR ou PPRN) qui leur ont succédé, en application de la loi « Barnier » du 2 février 1995[1109].

Si la loi « Bachelot » de 2003, a été adoptée à la suite de l'explosion survenue dans l'usine « AZF » à Toulouse en septembre 2001[1110], elle prend également en compte les diverses inondations majeures survenues à la même époque (notamment dans le Gard en 2002). Elle porte d'ailleurs sur « la prévention des risques technologiques et naturels ». Elle conforte les PPRN, notamment en renforçant la concertation avec les acteurs locaux et institue les PPRT, selon une procédure proche de celle des PPRN, lesquels sont censés résoudre les situations difficiles héritées du passé (usines englobées dans le tissu urbain) et mieux limiter et gérer l'urbanisation future.

Le PPRT approuvé, après une longue procédure et une phase d'enquête publique[1111], vaut servitude d'utilité publique qui est portée à la connaissance des maires des communes situées dans le périmètre du plan, en application de l'article L. 121-2 du Code de l'urbanisme. Il est annexé aux PLU auxquels il s'impose. L'intervention de la puissance publique a été encore renforcée par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010. Au sein du

---

[1108] Un total de 407 PPRT devait être prescrit au 31 juillet 2008 (hors installations militaires). Au 1er novembre 2013, seulement 248 plans, soit 61% des PPRT, avaient été mis en place.

[1109] Les PPR avaient entre-temps été renouvelés et renforcés par la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs. La loi « Barnier », quant à elle, a remplacé tous les documents relatifs aux risques naturels (et non technologiques) ; les inondations de Vaison-la-Romaine en 1992 ayant été le catalyseur de cette réforme. A savoir : les PSS (Plans de Surfaces Submersibles, loi de 1935), les PER (Plans d'Exposition aux Risques, loi de 1982), les périmètres R. 111-3 (périmètres établis pour la prévention d'un risque en application d'un ancien article R. 111-3 du Code de l'urbanisme), les PZSIF (Plans de Zones Sensibles aux Incendies de Forêts, loi de 1987). Les PPRN délimitent les zones du territoire exposées aux risques naturels et prévoient également les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde à mettre en œuvre par les propriétaires et les collectivités locales ou par les établissements publics. Voir notamment : C. CANS (dir.), *« Traité de droit des risques naturels »,* Le Moniteur, 2014.

[1110] Pour l'analyse détaillée de la catastrophe et de ses incidences, parmi lesquelles la loi « Bachelot », voir : L. BONNAUD et E. MARTINAIS : *« Les leçons d'AZF. Chronique d'une loi sur les risques industriels »,* La documentation Française, ministère de l'Écologie, 2008 ; M. CAUHOPE, *« De la Poudrerie nationale de Toulouse au Cancéropôle. La catastrophe d'AZF dans les dynamiques territoriales d'un espace industriel urbain (1850-2008) »*, thèse, Géographie et aménagement urbain, Université Toulouse 2 Le Mirail, 2011.

[1111] L'art. R. 515-40 IV impose un délai de 18 mois pour l'approbation du plan, à compter de l'arrêté de prescription qui initie la procédure d'élaboration, mais avec possibilité de prorogation par arrêté motivé.

périmètre d'exposition, l'édiction d'ouvrages, d'aménagements ou de constructions peut être interdite ou bien être subordonnée à des prescriptions spéciales. De même, l'Etat peut procéder à l'expropriation de certains immeubles. Quant aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale, ils peuvent mettre en œuvre leur droit de préemption ou de délaissement pour les bâtiments concernés. Comme le soulignent Philippe Billet et Jans Damien[1112], la loi de 2003 opère un renversement de la technique de l'éloignement qui était consacrée par le décret de 1810 et poursuivi par la loi de 1917 : on adapte davantage le voisinage aux risques industriels, plus qu'on ne cherche à éloigner les établissements concernés. A défaut de solution satisfaisante *« l'on n'éloignera plus l'établissement, mais au contraire le voisin ».*

Enfin, pour les installations classées visées par de tels plans, l'étude de dangers déjà fortement augmentée et détaillée par rapport aux autres installations soumises à autorisation, doit également comporter des précisions supplémentaires, en application de l'article L. 515-26, à savoir notamment une estimation de la probabilité d'occurrence et le coût des dommages matériels potentiels aux tiers en cas d'accident. Cette évaluation doit être transmise au préfet ainsi qu'au président de la commission de suivi de site, créée en application de l'article L. 125-2-1. Ce qui la rend communicable de plein droit aux tiers. Cette estimation est réalisée pour chacun des accidents majeurs identifiés dans l'étude de dangers de l'établissement, et doit être revue à l'occasion des révisions de cette dernière.

Toutefois, dans l'optique de préserver au mieux les intérêts des industriels qui seraient à l'origine de tels accidents et se verraient opposer cette évaluation, le législateur a pris le soin d'ajouter l'alinéa suivant, dont l'efficacité juridique semble discutable en cas d'accidents : *« Cette estimation n'est pas opposable à l'exploitant par les tiers en cas de litige lié à un accident survenant dans l'installation ».* Le législateur a eu le double souci, par cet artifice, d'une part de donner une certaine garantie aux industriels afin qu'ils ne sentent pas contraints de minimiser l'estimation de la probabilité d'occurrence et le coût des dommages matériels potentiels aux tiers en cas d'accident, d'autre part de limiter leur responsabilité en cas d'occurrence. Il en résulte une disposition pour le moins contestable et fragile face au juge saisi d'un recours en responsabilité.

Dans le cas des installations présentant un haut risque (installations Seveso seuil haut), deux outils législatifs existent donc à la disposition de l'Etat, à savoir : à titre facultatif, les servitudes autour des installations nouvelles et, à titre obligatoire, les PPRT autour des installations existantes. Pour le reste, c'est aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en charge de l'élaboration des documents d'urbanisme, qu'il appartient de fixer les règles relatives à l'occupation du sol autour des ICPE et de veiller à leur application lors de l'examen de demande des permis de construire. Pour les principales installations soumises à autorisation qui présenteraient cependant des dangers significatifs susceptibles de se manifester en dehors des limites de

[1112] Ph. BILLET, *« Les plans de prévention des risques technologiques : vers une configuration du voisinage des installations à risques », Dr. env.,* n° 113, nov. 2003, p. 215 ; J. DAMIEN, *« Droit de l'environnement et nuisances industrielles »*, éd. La Charte, 2007, & 348 et suiv.

l'établissement, il est prévu que le préfet procède à un porter à connaissance de ces dangers auprès des communes et EPCI concernés. Ceux-ci ont alors l'obligation d'en tenir compte, en application du Code de l'urbanisme, comme cela est explicité dans une circulaire ministérielle en date du 4 mai 2007.

Face aux difficultés de mise en œuvre des PPRT, à leurs effets pénalisants et coûteux pour les activités économiques implantées à proximité des sites à risques, l'Association nationale des collectivités pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (Amaris) a alerté les autorités de cette situation en juillet 2014. Pour tenir compte de ces préoccupations, une ordonnance est prévue, dans le cadre de la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises, en vue d'améliorer et de simplifier l'élaboration et la mise en œuvre des PPRT. Il devrait ainsi être créé une procédure de modification simplifiée, et la possibilité de mettre en place des mesures alternatives aux mesures d'expropriation ou de délaissement. De plus, les obligations de travaux de renforcement des locaux des entreprises riveraines seraient assouplies, en autorisant le recours à d'autres moyens de protection du personnel, notamment par des mesures organisationnelles. Lesquelles cependant sont parfois d'une efficacité bien moindre, surtout sur la durée.

Par ailleurs, différents plans d'urgence organisent des secours (internes et/ou externes) en fonction des risques particuliers que peuvent faire encourir certaines activités, qu'elles soient classées ou non. Parmi ceux-ci, les plans particuliers d'intervention (PPI) sont les plus usuels en notre matière. Les installations soumises à PPI, visées à l'article 1er du décret n° 2005- 1158 du 13 septembre 2005, ne concernent pas les seules ICPE. A savoir : les installations classées Seveso seuil haut, les centrales nucléaires, les stockages souterrains de gaz naturel, d'hydrocarbures liquides, liquéfiés ou gazeux, ou de produits chimiques à destination industrielle, les ouvrages d'infrastructures de transports de matières dangereuses, certains ouvrages hydrauliques, enfin les établissements utilisant des micro-organismes hautement pathogènes.

Dans le cas où l'installation fait l'objet d'un PPI, ce dernier doit être mentionné dans les différents avis d'enquête (et dans le dossier d'enquête par voie de conséquence). En cas d'occurrence, si l'ampleur de l'accident le justifie, les autorités peuvent déclencher le plan ORSEC simultanément ou successivement.

De plus, lorsqu'une installation est soumise à servitude relevant de l'article L. 515-8, avant toute mise en service, elle doit élaborer un POI (plan d'opération interne) qui est un plan de secours définissant les mesures, les méthodes et moyens d'intervention, en cas de sinistre, en vue de protéger le personnel, les tiers et l'environnement. Le POI est d'usage interne et de la responsabilité de l'exploitant, alors que le PPI concerne l'extérieur du site et relève de la compétence et de la responsabilité du préfet. C'est

pourquoi une coordination très étroite doit être organisée entre ces deux plans, comme l'expose la circulaire ministérielle du 30 décembre 1991 (JO du 16 février 1992)[1113].

Pour toutes installations classées soumises à autorisation, même ne relevant pas de la directive Seveso, le préfet peut toutefois prescrire un POI à l'exploitant, ce qui est usuellement le cas, en vertu de l'article R. 512-29.

[1113] Circulaire qui a été partiellement annulée par le Conseil d'Etat à la suite du recours de l'Union des industries chimiques : CE, 15 avril 1996, *Union industries chimiques,* n° 136488.

D. Les installations soumises à des réexamens ou déclarations périodiques

1) Les installations soumises au réexamen périodique des conditions d'autorisation (IED)

En application de la directive 2008/1/CE, dite IPPC, conformément à l'article R. 512-45 alors en vigueur, les exploitants des installations classées soumises à autorisation et figurant à la liste établie à l'annexe 1 de l'arrêté du 29 juin 2004 relatif au bilan de fonctionnement, devaient présenter un tel bilan dans les conditions prévues par cet arrêté[1114]. L'annexe 1 fixait la liste des installations, visée à l'article 2 de l'arrêté, par rubriques de la nomenclature des installations classées. De la sorte, il était introduit un régime différent, en fonction des rubriques visées, entre les ICPE soumises à autorisation : certaines étaient assujetties à un bilan de fonctionnement en fonction de la nature ou de la quantité de leurs émissions, d'autres non.

Pour connaître les installations soumises au bilan de fonctionnement, il fallait donc se référer à l'arrêté ministériel. Le décret n° 2009-840 du 8 juillet 2009 avait modifié les articles R. 512-8 et R. 512-28, dans le but affiché que les installations relevant de la directive IPPC prennent en compte les meilleures techniques disponibles (MTD), tant au niveau de l'étude d'impact que des prescriptions qui leurs étaient applicables[1115].

La directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, dite « IED »[1116], adoptée le 24 novembre 2010, conserve et renforce les grands principes de la directive cadre IPPC, avec l'objectif de mieux les préciser et d'encadrer plus étroitement leur mise en œuvre,

---

[1114] Les installations ou parties d'installations utilisées pour la recherche, le développement et l'expérimentation de nouveaux produits et procédés en étaient exclues.

[1115] L'article 17 du décret 77-1123 du 21 septembre 1977 comprenait, dès l'origine, déjà clairement le principe des MTD sans les désigner en tant que telles : *« Les (...) prescriptions tiennent compte notamment, d'une part, de l'efficacité des techniques disponibles et de leur économie, d'autre part, de la qualité, de la vocation et de l'utilisation des milieux environnants ».* La disposition, codifiée, est devenue : *« Ces prescriptions tiennent compte notamment, d'une part, de l'efficacité des meilleures techniques disponibles et de leur économie, d'autre part, de la qualité, de la vocation et de l'utilisation des milieux environnants ainsi que de la gestion équilibrée de la ressource en eau* ». Toutefois, il est ajouté, ce qui permet ainsi de s'affranchir de cette règle, que *« pour les installations soumises à des règles techniques fixées par un arrêté ministériel pris en application de l'article L. 512-5* [prescriptions générales], *l'arrêté d'autorisation peut créer des modalités d'application particulières de ces règles »* (art. R. 512-28).

[1116] Les Etats disposaient de deux ans pour transposer la directive IED, entrée en vigueur le 7 janvier 2011. Celle-ci remplace la directive 2008/1/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution « IPPC » (chapitre II), la directive relative aux grandes installations de combustion (2001/80/CE) (chapitre III), la directive sur l'incinération de déchets (2000/76/CE) (chapitre IV), la directive relative aux émissions de solvants (1999/13/CE) (chapitre V), et trois directives relatives à l'industrie du dioxyde de titane (78/176/CEE, 82/883/CEE, 92/112/CEE) (chapitre VI). La directive IED, qui a fait l'objet de rectificatifs (JOUE du 19/6/2012), est présentée parfois comme le pendant, pour les pollutions, de la directive 2012/18/UE du 4 juillet 2012 dite directive Seveso 3 (cette dernière concerne cependant environ cinq fois moins d'établissements).

afin d'éviter les distorsions d'application qui s'étaient fait jour entre Etats membres[1117]. La directive IED prend davantage de distance par rapport à l'approche originelle « installations/activités » de l'ancienne directive IPPC, et se rapproche de la directive Seveso 3 qui repose essentiellement sur les établissements (voir *infra).* Son objet n'a pas changé, à savoir les émissions industrielles (pollutions, nuisances, déchets) des activités et ne vise les dangers qu'au travers des substances intrinsèquement dangereuses, mais pas lors de leurs conditions d'utilisation ou de stockages.

Certes, la législation française sur les ICPE intègre bien les dangers des installations assujetties, mais encore faut-il qu'elles le soient. Or, des substances dangereuses mises en œuvre dans certaines installations classées, comme des substances inflammables, et nomenclaturées à ce jour dans la série 1000, ne se retrouvent pas dans la liste des activités soumises à la directive IED, au sein de son annexe I. Cela ne pose aucune difficulté tant qu'il y a coexistence de plusieurs rubriques (1000 avec 3000, ou 2000 avec 3000), mais il n'en sera plus de même dans le cas où les séries 3000 et 4000 (Seveso 3) supplanteraient progressivement les deux autres, comme cela est envisagé à terme (voir *infra).*

Environ 50 000 installations étaient visées par la directive IPPC en Europe, dont environ 6000 à 6 500 en France (sur les 45 000 installations classées soumises à autorisation) parmi lesquelles figurent plus de 3 000 élevages. Les activités industrielles qui entraient dans le champ de la directive IPPC auraient représenté, selon la Commission européenne, quelque 83 % des émissions de dioxyde de soufre, plus du tiers des rejets de dioxyde d'azote et 43 % des émissions de particules fines[1118]. Avec l'extension limitée du champ d'application couvert par la directive IED (intégration notamment de certaines activités liées au bois, de nouvelles activités de déchets, du traitement des eaux résiduaires d'une installation IED dans des stations autonomes), ce devrait être à la fois un nombre légèrement supérieur d'établissements concernés et une masse globale d'émissions plus importante qui devraient faire l'objet d'une meilleure surveillance et réglementation.

Les principales spécificités du chapitre II de la directive IED par rapport à la législation ICPE[1119] sont au nombre de quatre, dont certaines intéressent tout particulièrement notre matière.

a. Les principales caractéristiques introduites par la directive IED

[1117] Voir notamment : S. STRIEVI et V. NOEL, *« La genèse et les principales avancées de la directive relative aux émissions industrielles », BDEI,* déc. 2013, sup. au n° 48, p. 4-8.

[1118] D. GRIMEAUD, *« Retour sur les négociations », Dr. env.,* déc. 2013, spéc., p. 16-18.

[1119] Transposée, pour la partie législative, par l'ordonnance n° 2012-7 du 5 janvier 2012 portant transposition du chapitre II de la directive 2010/75/UE du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution)**.** L'ordonnance crée à cette occasion une nouvelle section 8 au sein du chapitre V du titre I du livre V du Code de l'environnement.

Parmi les dispositions majeures de la directive IED se trouve le recours renforcé aux meilleures techniques disponibles (MTD)[1120]. Ce standard, déjà présent dans la directive IPPC, devient une exigence forte dans la directive IED qui prescrit notamment que les valeurs limites d'émission doivent, sauf aménagement justifié, garantir que les émissions n'excèdent pas les niveaux d'émission associés aux meilleures techniques disponibles (BATAELs)[1121] qui figurent dans les « conclusions sur les MTD » adoptées par la Commission. L'Etat membre doit s'assurer que les émissions de l'exploitant sont compatibles avec les BATAELs, et donc garantir que l'exploitant respecte les valeurs limites d'émission (VLE)[1122] qui doivent être fixées dans l'arrêté d'autorisation. De son côté, l'exploitant doit justifier, par le biais de la surveillance de ses rejets (qui doit dans ce cas être réalisée pour les mêmes périodes et conditions de référence que les niveaux d'émission associés aux meilleures techniques disponibles), qu'il respecte bien ces VLE (article R. 515-67)[1123].

A cet égard, la directive IED conforte la dissociation entre les établissements industriels et leur environnement : l'administration pourra d'autant plus facilement justifier que les VLE à respecter pourvoient à tout, qu'elles seront fondées sur les dispositions européennes et les meilleures technologies disponibles. C'est oublier que c'est avant tout le milieu récepteur qui doit être pris en compte et ce en vertu, précisément, de la démarche intégrée tant mise en avant en ce domaine. Les normes d'émission, même les plus modernes, peuvent très bien ne pas être compatibles avec le milieu en fonction de ses spécificités, de sa sensibilité et de sa vulnérabilité. D'autant plus que ces normes, établies en étroite concertation avec la profession, se fondent sur des données technologiques, propres à chaque activité, et non pas sur des normes environnementales. *A contrario*, la procédure de réexamen périodique des conditions d'autorisation et des prescriptions

---

[1120] Pour les détails des modifications apportées par la directive IED, par rapport à la directive IPPC, voir : D. MISONNE, *« La nouvelle directive relative aux émissions industrielles et son incidence sur les installations produisant ou gérant des déchets »,* in : L. DEMEZ (dir.), « *La gestion des déchets. Concepts, obligations, responsabilités, taxation »,* Anthémis, 2012, p. 189 et s.

[1121] Si les BATELs sont les niveaux d'exigences associées aux MTD (lesquelles sont définies dans la directive), les BREF (*Best Reference Documents)* sont les documents techniques, au nombre de trente-cinq, établis par la Commission européenne, en concertation avec les industriels, qui servent notamment de référence aux exploitants pour se positionner parmi les MTD qui y sont déclinées par grands secteurs d'activités concernées (un BREF pour les industries agroalimentaires et laitières par exemple). Voir également : S. ROUDIER, *« De l'IPPC à l'IED : évolution des documents BREF et modalités d'adoption », Dr. env.,* déc. 2013, spéc., p. 4-6 ; S. ROUDIER, *« L'élaboration des BREF. Le processus de Séville », BDEI*, déc. 2013, sup. au n° 48, p. 12-9-11 ; Ph. PRUDHON et C. CAROLY, *« L'IED et sa transposition vue par l'industrie » BDEI*, déc. 2013, sup. au n° 48, p. 26-27.

[1122] Le choix français de choisir ici l'acronyme VLE n'apparaît pas des plus judicieux, car il reprend le même acronyme dévolu à d'autres valeurs limites, mais d'exposition (et non pas d'émission), qui constituent un cadre normatif très utilisé en matière de santé humaine et du droit du travail : valeurs limites d'exposition (VLE) au bruit, aux agents chimiques, aux champs électromagnétiques, etc.

[1123] L'élaboration, en concertation étroite avec les professionnels, des documents relatifs aux MTD, aux BATELs et aux BREF, constitue une parfaite illustration de l'importance croissante, et peu transparente, de la comitologie dans le cadre du processus de prise de décisions normatives européenne, sous couvert d'une procédure encadrant l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission européenne.

subséquentes, qui est cette fois enfermée dans un délai déclenché par l'adoption des « conclusions sur les MTD », constitue une avancée en matière de protection de l'environnement (voir plus loin).

Les dispositions visant la protection des sols et la remise en état du site en fin d'activité viennent conforter l'ensemble du dispositif. Lors de la cessation d'activité, la directive IED prescrit, pour certaines installations, en sus du principe général de remise en état du site compte tenu de son utilisation future, la prise en compte de l'état du terrain lors de la demande d'autorisation (pour les installations nouvelles) ou lors du premier réexamen (pour les installations existantes). A ce titre, la directive IED introduit l'obligation de remettre un rapport de base, qui décrit l'état du sol et des eaux souterraines. Ledit rapport est exigé dès lors que l'activité implique l'utilisation, la production ou le rejet de substances ou de mélanges mentionnés à l'article 3 du règlement CLP[1124] et qu'il existe un risque de contamination du sol et des eaux souterraines sur le site. Le rapport contient les informations permettant de comparer l'état du sol et des eaux souterraines actuel avec l'état du site lors de la mise à l'arrêt définitif de l'installation[1125].

En effet, lors de la cessation d'activité, le site doit être remis dans un état tel qu'il ne présente plus de risque pour la santé humaine et pour l'environnement compte tenu de l'utilisation future qui a été définie, ou dans l'état défini dans ledit rapport lorsque cet état est meilleur.

En cas de pollution significative, l'exploitant est ainsi tenu de remettre le site dans un état au moins similaire à celui décrit dans le rapport de base, ce qui est une exigence plus contraignante et plus protectrice du milieu qu'en droit français[1126]. Cette obligation se cumule à l'exigence de remise en état en fonction de l'usage futur, en application de l'article L. 512-6-1. Pour les installations nouvelles concernées, le rapport de base est versé d'office dans le dossier de demande d'autorisation. Selon l'expression de Stéphanie Beauvillard, ce rapport constitue en quelque sorte le *« fil d'Ariane de la protection de l'état initial des sols et des eaux souterraines du début à la fin de vie de l'exploitation. »*[1127].

Le MEDDE a publié en février 2014 sur son site un « guide méthodologique pour l'élaboration du rapport de base », dont la rédaction avait été confiée au BRGM, avant même que la Commission européenne n'ait publié, le 6 mai 2014, sous forme d'une

---

[1124] Règlement n° 1272/2008 du 16 décembre 2008 relatif à l'étiquetage et à l'emballage des substances et mélanges.

[1125] Articles L. 515-30 et R. 515-59. La Commission européenne a publié le 6 mai, sous forme d'une communication, les lignes directrices relatives au contenu du rapport de base.

[1126] Articles L. 515-30 et R. 515-75. Voir à ce sujet A. SANDRINDEFORGE et A. GREZILLIER, *« Vers une nouvelle remise en état des installations classées ? »*, *Envir.,* août-sept. 2013, p.13-16.

[1127] S. BEAUVILLARD, *« Transposition de la directive IED : un bouleversement du paysage réglementaire des installations classées », BDEI,* n° 46, juillet 2013, p. 5-9. Voir aussi : E. FAVRIE, *« La directive IED et les sols », Dr. env.,* déc. 2013, spéc., p. 19-25 ; A. SOUCHON, *«Le rapport de base issue de la directive IED : changement de paradigme ou simple révolution de papier ? »*, *BDEI,* déc. 2013, sup. au n° 48, p. 34-39.

communication, les lignes directrices relatives au contenu du rapport et ne détaille les huit étapes du processus d'établissement de ce document. L'obligation pour l'exploitant qui y est soumis d'établir un rapport de base crée en quelque sorte un sous-régime, au sein même du régime applicable aux ICPE relevant de la directive IED, du fait des exigences supplémentaires et spécifiques qu'il induit.

Enfin, l'élargissement de la participation du public présente un intérêt plus faible au regard de notre droit interne. Outre la participation du public lors de la procédure d'autorisation, par la voie de l'enquête publique, cette participation peut également avoir lieu lors du réexamen périodique de l'autorisation, dans les mêmes conditions, si l'exploitant sollicite une dérogation permettant de fixer des valeurs limites d'émission qui excèdent les niveaux d'émission associés aux conclusions sur les meilleures techniques disponibles. Elle peut aussi être initiée par l'autorité administrative, si la pollution causée par l'installation est telle qu'il convient de réviser les valeurs limites d'émission prescrites dans l'autorisation initiale, ou d'inclure de nouvelles valeurs limites.

La transposition de la partie législative de la directive a été opérée par l'ordonnance n°2012-7 du 5 janvier 2012. La transposition de la partie réglementaire a nécessité la publication de cinq textes pris le même jour : le décret n°2013-374 du 2 mai 2013 portant transposition des dispositions générales et du chapitre II de la directive IED pour la partie « procédure », le décret n° 2013-375 modifiant la nomenclature des installations classées, qui a créé une quarantaine de rubriques au sein de la nouvelle série des 3000 (voir *infra)*, et trois arrêtés ministériels[1128].

L'arrêté du 2 mai 2013 modifiant l'arrêté du 29 juin 2004 relatif au bilan de fonctionnement prévu à l'article R. 512-45 est particulièrement intéressant, du fait que la principale modification consiste en la suppression de la remise systématique de nouveaux bilans de fonctionnement à compter du 31 décembre 2012. Disposition qui doit être maintenue jusqu'à l'entrée en vigueur de la transposition de la directive IED pour les installations existantes, le réexamen périodique des conditions d'autorisation et des prescriptions d'exploitation se substituant désormais à l'exigence du bilan de fonctionnement.

b. Le réexamen périodique des conditions d'autorisation

Si le réexamen périodique figurait déjà parmi les exigences de la directive IPPC, les dispositions n'étaient pas suffisamment explicites pour une bonne application, du fait même que la périodicité n'était pas fixée. En application de la directive IED, il est prescrit que les conditions d'autorisation des installations visées doivent être régulièrement

[1128] A savoir l'arrêté modifiant l'arrêté du 29 juin 2004 relatif au bilan de fonctionnement, l'arrêté modifiant l'arrêté du 15 décembre 2009 fixant certains seuils et critères, enfin l'arrêté relatif aux définitions, listes et critères de la directive 2010/75/UE.

réexaminées et, si nécessaire, actualisées[1129]. L'actualisation de l'arrêté préfectoral et la conformité des installations avec ses dispositions doivent être réalisées dans un délai de quatre ans, à compter de la parution des conclusions sur les MTD correspondant à la rubrique principale de l'établissement[1130].

Marie-Pierre Maître et Ida Empain relèvent l'incertitude qui pèse sur la notion précise de « rubrique principale »[1131], à laquelle doit se référer l'exploitant, notamment pour faire application des conclusions des MTD relatives à la rubrique principale, en l'absence de toute définition juridique de celle-ci en droit français. On chercherait, en effet, en vain une telle définition dans l'arrêté du 2 mai 2013 relatif aux définitions, liste et critères de la directive UE n ° 2010/75, du fait même que le terme de « rubrique principale », qui a été introduit lors de la transposition, ne se retrouve nullement dans la directive.

Par contre, cette dernière, et notamment pour l'exigence concernée (rendre applicables les conclusions des MTD), se réfère à l' « activité principale » à l'article 17-3. Tout comme elle se fonde, dans son deuxième considérant, aux principales activités industrielles. Il nous semble dès lors logique de considérer qu'une rubrique principale correspond à l'activité principale visée par la directive en matière de MTD. Là où l'incertitude subsiste, c'est de savoir quelle est cette rubrique principale, quand il y a coexistence, pour le même type d'activités, de plusieurs rubriques relatives à des activités proches ou de volume équivalent.

Par contre, il n'y a pas lieu d'acquiescer à l'analyse selon laquelle une complexification serait générée par une *« transposition incomplète des concepts européens en droit interne »,* au motif que la notion de « stockage temporaire » de déchets dangereux, introduite par la rubrique n° 3550, ne ferait référence à *« aucune notion connue en droit français »*[1132]. Cette notion existait bien, même si elle reste peu usuelle, dans la nomenclature. Elle est ainsi mentionnée à la rubrique n° 1332, relative au nitrate d'ammonium, qui s'applique notamment aux stockages temporaires de ce produit. De même, cela se retrouve, en termes très proches, à la rubrique n° 2719, qui concerne les installations temporaires de transit de déchets issus de pollutions accidentelles marines ou fluviales, ou de déchets issus de catastrophes naturelles. Puis, quelques années plus tard, à la rubrique n°2798 relative aux installations temporaires de transit des déchets radioactifs issus d'un accident nucléaire ou radiologique. L'idée est toujours celle d'une réutilisation des déchets concernés dans le procédé industriel, ou d'une élimination rapide. De même, au sein de la série 3000, la rubrique n° 3550 s'inscrit parfaitement dans cette logique, puisqu'elle s'applique au stockage temporaire de déchets dangereux. Rappelons également que le stockage temporaire de déchets, assimilable à un

[1129] Article L. 515-28.
[1130] Article R. 515-70-I.
[1131] MP. MAITRE et I. EMPAIN, *« De la délicate transposition de la directive IED », BDEI*, déc. 2013, sup. au n° 48, p. 12-18.
[1132] *Ibid.,* p. 13-14.

entreposage de déchets, était déjà précisé par la circulaire DPPR/SDPD/BPGS/LB n° 000870 du 4 juillet 2002.

Si aucune conclusion sur les MTD n'est (encore) applicable, le réexamen a lieu lorsque l'évolution des MTD permet une réduction sensible des émissions. Un réexamen peut aussi être déclenché en cas de pollution, si elle est telle qu'il convient de réviser les VLE, ou bien si la sécurité de l'exploitation requiert le recours à d'autres techniques ou encore pour le respect d'une norme de qualité environnementale, nouvelle ou révisée[1133].

En vertu des dispositions de l'article R. 512-72, l'exploitant fournit au préfet un dossier de réexamen. Ce dernier vise à permettre ce réexamen et, si nécessaire, l'actualisation des conditions de l'autorisation. Rappelons qu'il se substitue au bilan de fonctionnement. Ce dossier de réexamen doit être réalisé dans un délai d'un an, à compter de la publication des conclusions sur les MTD relatives à la rubrique principale ou, dans les autres cas, sur prescription du préfet[1134].

Le dossier de réexamen comporte deux parties. D'une part, des compléments et éléments d'actualisation du dossier de demande d'autorisation initial portant sur les mentions des procédés de fabrication, des matières utilisées et des produits fabriqués, sur les cartes et plans, sur l'analyse des effets de l'installation sur l'environnement ; enfin sur les compléments à l'étude d'impact portant sur les meilleures techniques disponibles prévus au 1° du I de l'article R. 515-59 accompagnés, le cas échéant, de l'évaluation prévue au I de l'article R. 515-68 (procédure de dérogation).

D'autre part, il comprend une analyse du fonctionnement depuis le dernier réexamen ou, le cas échéant, sur les dix dernières années. L'analyse comporte la *« démonstration de la conformité aux prescriptions de l'arrêté préfectoral d'autorisation ou à la réglementation en vigueur »*, la synthèse des résultats de la surveillance et du fonctionnement, la description des investissements réalisés en matière de surveillance, de prévention et de réduction des pollutions. Les résultats de la surveillance et du fonctionnement portent, quant à eux, sur l'évolution des flux des principaux polluants et de la gestion des déchets, sur la surveillance périodique du sol et des eaux souterraines prévue au e) de l'article R. 515-60, enfin sur un résumé des accidents et incidents qui ont pu porter atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L. 511-1.

Si le contenu du dossier de réexamen, visé à l'article R. 512-72, comporte des améliorations, ainsi que certaines exigences ou précisions supplémentaires, par rapport au bilan de fonctionnement, tel qu'il était prescrit par l'arrêté du 29 juin 2004, des

---

[1133] Article R. 515-70. Jusqu'alors, la date de remise du bilan de fonctionnement dépendait de la date d'autorisation ; avec les nouvelles dispositions, le déclenchement du réexamen est lié à la publication des conclusions sur les MTD relatives à la rubrique principale de l'établissement. A savoir, un dossier de réexamen devra être remis par l'exploitant dans un délai d'un an, et les conditions d'autorisation devront avoir été adaptées aux nouvelles conclusions sur les MTD dans un délai total de 4 ans.

[1134] Le délai est porté à 24 mois pour les installations d'élevage, qui bénéficient ainsi de nouvelles faveurs (voir *infra)*.

insuffisances, voire des régressions notables sont à relever. Ainsi, s'il convient d'apprécier à la fois la précision et l'exigence que revêt l'obligation de fournir la « *démonstration »*de la conformité aux prescriptions de l'arrêté préfectoral d'autorisation, comment ne pas s'interroger sur le fait d'avoir maintenu l'imprécision « *ou à la réglementation en vigueur »* ? Cela revient à laisser la liberté à l'industriel pour justifier sa conformité, d'opter soit pour l'arrêté préfectoral qui régit l'exploitation de son installation, soit pour la réglementation qui s'impose par ailleurs. Alors que les deux lui sont opposables.

De plus, les compléments à l'étude d'impact ne visent que les MTD et non pas l'ensemble des parties constitutives de cette évaluation environnementale, alors que le décret du 21 septembre 1977 prévoyait déjà une mise à jour régulière de l'étude d'impact en son intégralité. Ainsi, le réexamen de l'évolution de l'état initial a été retiré du projet de décret de transposition[1135], sur proposition du ministère concerné, au motif qu'il *« est possible de retirer le point c) 'l'analyse de l'état des milieux', car dans le cadre de ce dossier le point d'intérêt est bien ' l'analyse des effets de l'installation sur l'environnement' qui est demandée en propre et sera maintenue. Le contenu du dossier est donc conservé à l'identique à l'exception du point 1° c) qui est supprimé »*[1136].

Or, durant toute la période concernée le milieu récepteur a pu sensiblement évoluer, tant, par exemple, en matière d'urbanisation que de sensibilité du milieu naturel. En outre, dans le cas (somme toute fréquent) où l'état initial du milieu aurait été mal étudié, aucune révision et/ou correction de ces données n'aurait ainsi lieu. Faire l'économie d'évaluer l'évolution de l'environnement dans le cadre de l'évaluation des effets de l'installation sur ce même environnement, c'est considérer *ipso facto* que les installations classées fonctionnent « hors sol », indépendamment du milieu dans lequel elles s'insèrent et évoluent. L'abstraction du milieu naturel, ou, à tout le moins, de son évolution, s'inscrit parfaitement dans la logique et le cadre administratifs qui prédominent depuis le régime de l'enregistrement ; selon l'administration, en plein accord avec les industriels, les prescriptions techniques imposées ou mises en œuvre par l'exploitant sur son initiative, se suffisent en elles-mêmes pour préserver les intérêts protégés par la loi. C'est la négation du principe même d'installation classée et de la démarche intégrée qui avaient fondé l'esprit de la loi de 1976.

Par ailleurs, contrairement à l'arrêté du 29 juin 2004 qui le prescrivait dans le cadre des bilans de fonctionnement, les compléments ou mises à jour de l'étude d'impact, lors du réexamen périodique, ne portent plus sur la santé. Là encore c'est un coup sévère porté à l'étude d'impact et à son réexamen, sous couvert de transposition d'une règle communautaire. Ainsi, l'intérêt porté sur les impacts sur la santé n'a plus lieu d'être, non plus, puisque les prescriptions, là encore, sont censées les prévenir.

[1135] Décret n° 2013-374 du 2 mai 2013 portant transposition des dispositions générales et du chapitre II de la directive 2010/75/UE du 24 novembre 2010, relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution).

[1136] Rapport de présentation de la partie réglementaire du projet de transposition du chapitre II de la directive n° 2010/75/UE relative aux émissions industrielles (CSPRT, séance du 18 septembre 2012.)

L'analyse de l'évolution des flux des principaux polluants et de la gestion des déchets se retrouve dans les mêmes termes, impropres, que dans l'arrêté du 29 juin 2004 ; quelle est, en effet, la signification de *« principaux polluants »* ? L'exploitant doit-il considérer, par exemple, les quantités émises ou bien la nocivité des polluants ? L'on est en outre en droit de s'interroger sur la pertinence d'avoir maintenu ce qualificatif pour les polluants, alors que pour les déchets il n'en est point question.

La surveillance périodique des rejets est limitée au sol et aux eaux souterraines[1137], alors que d'autres milieux récepteurs peuvent être affectés, à l'encontre de ce que prescrivait l'arrêté du 29 juin 2004 : à savoir une synthèse de la surveillance des émissions, du fonctionnement de l'installation et de ses effets sur l'environnement, en précisant notamment la qualité de l'air, des eaux superficielles et souterraines et l'état des sols.

Il est repris, de façon inchangée, l'exigence de présenter un résumé des accidents et incidents qui ont pu porter atteinte aux seuls intérêts mentionnés à l'article L. 511-1. Cette disposition, limitative, ne couvre pas tout le champ couvert par l'arrêté préfectoral d'autorisation, lequel, fixe les prescriptions nécessaires à la protection des intérêts mentionnés aux articles L. 211-1, L. 220-1 et L. 511-1 (voir *supra*).

Enfin, une autre régression est à relever. Les bilans de fonctionnement devaient alors comporter les investissements en matière de surveillance, de prévention et de réduction des pollutions et indiquer l'estimation des dépenses correspondantes aux mesures prises pour éviter, réduire ou compenser les effets sur l'environnement, lesquelles concernaient *« notamment la réduction des émissions et les conditions d'utilisation rationnelle de l'énergie »*. Dans les dossiers de réexamen, il s'agit de décrire et non plus de chiffrer ces investissements, et de surcroît uniquement en matière de pollutions. L'omission du volet énergétique est proprement étonnante, dès lors que, comme le rappelle David Grimeaud, en lien avec le premier paquet énergie-climat de 2007, la directive IED a pour objectif que « *l'énergie soit utilisée de manière plus efficace par les installations industrielles tombant sous son champ d'application »*[1138]. C'était déjà le cas de la directive IPPC de 1996.

Cette omission devient proprement suspecte, quand trois ans auparavant la loi 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ajoutait, parmi les intérêts protégés de la loi l'« *l'utilisation rationnelle de l'énergie »* (voir *supra).* C'est dire, encore une fois, la césure qui peut exister entre l'énonciation des intérêts protégés d'un côté, et tout le dispositif de la loi et de ses textes subséquents de l'autre.

On le voit, **sur nombre de points le contenu du dossier de réexamen se révèle bien moins exigeant que celui du bilan de fonctionnement**, contrairement à l'analyse qu'en

[1137] Cette disposition revient même, dans la démarche, aux considérations qui prévalaient lors de la loi du 19 décembre 1917 : le primat était donné à l'air et aux odeurs. Ici ce sont les eaux souterraines et le sol. Illustrations parfaites des préoccupations d'une époque, mais sans approche suffisamment intégrée.

[1138] D. GRIMEAUD, *« Retour sur les négociations », Dr. env.,* déc. 2013, spéc., p. 16-18.

font certains auteurs, comme Pascale Kromarek, selon laquelle *« le contenu du dossier de réexamen comporte les mêmes éléments que l'ancien bilan de fonctionnement »*[1139].

Il en résulte que les études d'impacts pour les ICPE relevant de la directive IED doivent satisfaire trois dispositions cumulatives : celles des articles R. 122-5 (régime général), R. 512-8 (régime des ICPE soumises à autorisation), mais aussi R. 515-59 (ICPE soumises à autorisation relevant de la directive IED).

De plus, si l'on se réfère à la circulaire du 9 août 2013 relative à la démarche de prévention et de gestion des risques sanitaires des ICPE soumises à autorisation, seules les études d'impacts des installations relevant de la directive IED doivent comprendre une évaluation (quantitative) des risques sanitaires, comportant une analyse des milieux susceptibles d'être affectés. Tandis que pour les autres installations soumises à autorisation[1140], l'analyse des effets sur la santé requise dans l'étude d'impact doit être réalisée sous une forme purement qualitative. La différence de statut est, là encore, significative au détriment du plus grand nombre des installations concernées, à savoir celles qui ne sont pas visées par la directive IED.

2) Les installations soumises à déclaration annuelle des émissions polluantes et de production des déchets

En vertu de l'article R. 512-75, l'exploitant d'une installation soumise à autorisation ou à enregistrement doit adresser annuellement, au ministre chargé des installations classées, la déclaration des émissions polluantes et des déchets de son installation, si elle figure parmi les activités assujetties ou si des seuils de rejets sont atteints. Cette déclaration complète d'autres déclarations d'émissions, comme la déclaration annuelle des émissions de gaz à effet de serre visée par l'article R. 229-20 (voir *infra).* Les critères d'assujettissement des installations, la nature et les quantités d'émissions, de polluants et de déchets à déclarer, ainsi que les modalités de la déclaration sont fixés par arrêté du ministre chargé des installations classées : arrêté ministériel modifié du 31 janvier 2008 relatif au registre et à la déclaration annuelle des émissions et de transferts de polluants et des déchets. La liste des établissements relevant de la déclaration annuelle de polluants est établi à l'annexe I a et I b dudit arrêté.

Il s'agit des installations classées soumises à autorisation ou à enregistrement[1141], à l'exclusion des élevages sauf les installations de plus de 40 000 animaux-équivalents pour

---

[1139] P. KROMAREK, *« Influences réciproques : directives IED et droit des ICPE »*, *BDEI*, déc. 2013, sup. au n° 48, p. 32.

[1140] A l'exception de quelques catégories d'installations, comme les centrales d'enrobage au bitume de matériaux routiers.

[1141] Les exploitants des installations soumises à enregistrement échappaient initialement à cette obligation de déclarations annuelles, jusqu'à qu'elles fussent intégrées par le décret n° 2013-4 du 2 janvier 2013.

la volaille, de plus de 2 000 emplacements pour porcs de production (de plus de 30 kg), ou de plus de 750 emplacements pour truies[1142]. Sont également visées les pisciculture d'une capacité de production supérieure à 1 000 tonnes par an, les stations d'épuration urbaines d'une capacité nominale supérieure à 6 000 kg/j de DBO5 (soit 100 000 équivalents-habitants) [1143], ainsi que les sites d'extraction relevant du Code minier.

Si toutes les ICPE soumises à autorisation entrent dans le champ d'application, les élevages en restent toutefois largement exclus, de même que les installations relevant du régime de la déclaration, alors que certaines activités, bien que soumises à simple déclaration, peuvent générer certaines émissions dépassant les seuils fixés par l'arrêté du 31 janvier 2008. En revanche, des activités n'entrant pas dans la nomenclature ICPE sont également visées, notamment des stations d'épuration ou certaines activités minières.

L'exploitant d'un établissement visé à l'annexe I a ou I b assurant le stockage, transit, regroupement, traitement ou tri de déchets dangereux déclare chaque année les quantités admises et éventuellement traitées sur le site. S'il recourt au stockage, à l'incinération, au compostage, à la méthanisation de déchets non dangereux, ou au traitement de déchets non dangereux permettant de bénéficier de la procédure de sortie du statut de déchet, l'exploitant déclare chaque année les quantités admises et traitées sur le site. Il en est de même pour le stockage de déchets inertes.

Sont également soumis les établissements soumis à la déclaration annuelle de production de déchets dangereux (supérieure à 2 t/an) et de déchets non dangereux (supérieure à 2 000 t/an). Enfin, tous les établissements exerçant l'une des activités visées à l'annexe I du règlement (CE) n° 166/2006 du 18 janvier 2006[1144], du moment que les capacités sont supérieures aux seuils de cette annexe.

Par ailleurs, à compter du 1er janvier 2016, l'exploitant d'une carrière visée à la rubrique 2510-1 de la nomenclature est tenu de déclarer les informations mentionnées au point 9 de l'annexe III de l'arrêté susvisé, portant sur les matériaux inertes, les poussières, les bruits et les vibrations.

L'ensemble des inventaires et des bilans annuels obligatoires au titre des installations classées renseigne un registre national des rejets et transferts de polluants, tenu par la Direction générale de la prévention des risques (DGPR). Il s'agit d'une base de données environnementales qui dresse l'inventaire des substances chimiques et des polluants

[1142] On soulignera, une fois encore, l'exclusion pour les élevages de toute contrainte de déclarations annuelles, pourtant de grande importance, notamment pour la mise en œuvre de politiques agro-environnementales comme le programme national nitrates. Seuls y sont assujettis les élevages de volailles et de porcs de très grosse capacité, correspondant aux seuils de la directive IED (rubrique n° 3660). Les élevages de bovins sont, quant à eux, totalement exclus, malgré leur contribution majeure (voir *infra)*.

[1143] L'équivalent-habitant est définie par l'article R. 2224-6 du Code général des collectivités territoriales, comme la charge organique biodégradable ayant une demande biologique en oxygène en cinq jours (DBO5) de 60 grammes d'oxygène par jour.

[1144] Règlement concernant la création d'un registre européen des rejets et des transferts de polluants, et modifiant les directives 91/689/CEE et 96/61/CE.

potentiellement dangereux rejetés dans l'air, l'eau et le sol, ou transférés pour traitement ou élimination, par les installations classées concernées. Depuis 2005, le ministère chargé des installations classées a mis à disposition des exploitants un site Internet (site GEREP)[1145] leur permettant de faire leurs déclarations annuelles en ligne. Ces données, une fois collectées, sont censées être vérifiées par les services d'inspection, avant d'être agrégées dans une base de données.

Cette base permet à l'Etat français de répondre à plusieurs exigences européennes, en alimentant à son tour le Registre européen des émissions et transferts de polluants, E-PRTR, issu du règlement n° 166/2006 du 18 janvier 2006 concernant la création d'un registre européen des rejets et des transferts de polluants (dit règlement E-PRTR, lequel a donné son abréviation au nom dudit fichier). Le registre européen, qui est publié, concourt à la transparence et à la participation du public en matière de décisions environnementales. Il met à son tour en application, pour l'Union Européenne, le protocole sur les registres de rejets et transferts de polluants dit « PRTR » de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU).

L'obligation de déclaration annuelle des émissions polluantes et des déchets, fixée par arrêté ministériel, recouvre cependant un champ d'application plus large que celui du règlement E-PRTR. En effet, il s'agit de collecte de données, dite intégrée, car la déclaration annuelle satisfait à d'autres inventaires européens (grandes installations de combustion, composés organiques volatils) et à la déclaration des émissions de CO2 prescrite par la directive du 13 octobre 2003, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté Européenne (dite directive « quotas »).

A cette exigence, s'ajoute, mais pour les seuls exploitants d'installations de traitement des déchets soumises à autorisation, l'obligation d'établir annuellement un dossier d'activité spécifique, en application des dispositions de l'article R. 125-2. Le dossier comprend notamment la nature, la quantité et la provenance des déchets, mais aussi la comparaison entre la quantité et la composition des émissions dans l'air et dans l'eau d'un côté mentionnées dans l'arrêté d'autorisation, et de l'autre réellement constatées. S'y adjoint un rapport sur la description et les causes des incidents et des accidents survenus à l'occasion du fonctionnement de l'installation. Il doit être mis à jour chaque année et transmis au préfet, ainsi qu'au maire de la commune d'implantation de l'installation où il est consultable par le public. Les installations anciennement autorisées

[1145] Une seule déclaration, dite intégrée, permet à l'exploitant de répondre aux différentes obligations de transmission de données. Ces dernières sont collectées via le site GEREP (Gestion Electronique du Registre des Emissions Polluantes) qui alimente le registre national des émissions polluantes (appelé iREP pour Registre des Émissions Polluantes sur Internet) disponible sur un site Internet destiné à l'information du grand public : www.irep.ecologie.gouv.fr. Les données sont accessibles soit par types d'émissions, soit par établissement (avec des critères portant sur nom, région, département, commune…), soit par polluant (critère de substance, milieu…), soit par déchet (production annuelle de déchets dangereux, production annuelle de déchets non dangereux par site), soit à partir d'un outil cartographique.

qui bénéficient du régime de l'autorisation sont exemptées de cette obligation. Ce qui se traduit par un déficit d'information tant pour l'administration, que pour la commune d'accueil et pour le public.

Par ailleurs, en vertu de l'article R. 211-11-3, les autorisations de déversement que comportent les autorisations d'installations classées *« doivent prendre en compte les objectifs du programme et les normes de qualité fixées en application de l'article R. 211-11-2* (programme national d'action contre la pollution des milieux aquatiques par certaines substances dangereuses) ». En conséquence, les exploitants d'installations classées soumises à autorisation, mettant en jeu de telles substances, peuvent être assujettis à respecter les dispositions du décret du 20 avril 2005 et de l'arrêté du 30 avril relatifs à ce programme d'action, et, à ce titre, réaliser une étude et des mesures régulières destinées à établir, puis à suivre la teneur en substances dans les effluents liquides, comme l'a rappelé dans son arrêt du 7 mars 2013 la Cour administrative d'appel de Lyon[1146].

3) Les installations assujetties à des quotas de gaz à effet de serre

Les installations relevant de l'autorisation se partagent également entre celles qui sont assujetties à la déclaration annuelle de rejets de gaz à effet de serre et au respect des quotas alloués, et celles qui n'y sont pas soumises. Ainsi l'ordonnance n° 2010-1232 du 21 octobre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'environnement modifie, en sa partie VIII de l'article 2, les articles L. 229-5, 6 et 14[1147]. En vertu du nouvel article L. 229-5, les dispositions relatives aux quotas d'émission de gaz à effet de serre s'appliquent aux installations classées rejetant un gaz à effet de serre dans l'atmosphère, lorsqu'elles exercent une des activités dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat[1148]. Ce décret, codifié à l'article R. 229-5, dresse un tableau des installations classées soumises à ce régime qui tient compte de la capacité de production ou du rendement de l'installation.

Sont visées les activités suivantes : le raffinage, la capture le transport ou le stockage de carbone, la production ou la transformation des métaux ferreux et non ferreux, la production de l'énergie, des produits minéraux, des produits chimiques, du papier ou de la pâte à papier. Cette disposition s'applique aussi aux installations nucléaires de base qui utilisent des installations de combustion (ICPE), avec des combustibles dont la puissance calorifique totale est supérieure à 20 MW. Parmi ces activités, l'arrêté du 22 décembre

---

[1146] CAA Lyon, 7 mars 2013, *Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement,* n° 11LY02990 ; *RJE,* 1/2014, p. 167-170.

[1147] JO du 22 octobre. Elle porte notamment transposition de la directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté.

[1148] Sont pris en compte les rejets de dioxyde de carbone, de protoxyde d'azote et d'hydrocarbures perfluorés dans l'atmosphère.

2012, modifiant l'arrêté du 31 mai 2007, fixe la liste des exploitants auxquels sont affectés des quotas d'émission de gaz à effet de serre et le montant des quotas affectés[1149].

En application de l'ordonnance précédente, l'article modifié L. 229-6 dispose que les installations qui entrent dans le champ de la présente section sont soumises à autorisation pour l'émission de gaz à effet de serre. Toutefois, l'autorisation relative aux installations classées, prévue à l'article L. 512-1, tient lieu de cette autorisation. Or dans les études d'impact des dossiers de demande d'autorisation des ICPE, il n'est pratiquement jamais fait état de la nature et de la quantité des gaz à effet de serre rejetés, alors que l'arrêté d'exploitation vaut aussi autorisation de rejets à ce titre. Par ailleurs, conformément au même article modifié L. 229-6, un arrêté pris par le ministre chargé des installations classées fixe les modalités de mise en œuvre des obligations particulières de surveillance, de déclaration et de contrôle, auxquelles sont soumises les installations concernées[1150].

Dans la même logique, deux rubriques relatives au captage et au stockage de CO^2 ont été aussi créées au sein de la nomenclature (n° 2960 et 2970, voir *infra)*.

E. Les régimes dérogatoires ou expérimentaux : les prémices d'une nouvelle procédure allégée d'autorisation ?

1) Le régime des installations classées d'élevage

Depuis les années 2000, jamais les organisations professionnelles agricoles n'ont obtenu autant d'allégements procéduraux et de déréglementations en leur faveur. C'est vrai dans de nombreux domaines relatifs à l'environnement, mais tout particulièrement en matière d'installations classées. Il ne sera examiné ici que les principales réformes introduites

[1149] Il a été jugé par le Conseil d'Etat, sur le fondement de l'arrêt de la CJCE du 16 décembre 2008, que la directive (que transposait le décret n° 2004-832 du 19 août 2004 pris pour l'application des articles alors en vigueur L. 229-5 à L. 229-19) ne méconnaît pas le principe d'égalité de traitement, en rendant applicable le dispositif de quotas de gaz à effet de serre au secteur de la sidérurgie, mais en excluant d'autres secteurs contributeurs comme ceux du plastique et de l'aluminium (CE, ass., 3 juin 2009, *Sté Arcelor Atlantique et Lorraine et al.,* n° 287110 ; *AJDA* 2009, 1710, obs. Lafaille).

[1150] Sur le fondement de l'article L. 229-7, pour chaque installation bénéficiant de l'autorisation d'émettre des gaz à effet de serre, l'Etat affecte à l'exploitant des quotas d'émission et lui délivre chaque année, au cours de cette période, une part des quotas qui lui ont été ainsi affectés. La quantité de gaz à effet de serre émise au cours d'une année civile est exprimée en tonnes de dioxyde de carbone. En vertu de l'article L. 229-14, les quotas restitués chaque année à l'Etat par les exploitants en application de l'article L. 229-7 sont annulés. Les quotas sont restitués sur la base d'une déclaration faite par chaque exploitant, vérifiée à ses frais par un organisme accrédité auprès de l'autorité administrative, puis validée par l'inspection des installations classées, ou en l'absence de réponse de celle-ci.

spécifiquement pour les activités d'élevage soumises à autorisation, à l'exclusion des modifications de la nomenclature qui sont détaillées plus loin.

Trois modifications majeures du régime de l'autorisation ont été introduites par la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche. Et plus précisément au sein de son « TITRE II : RENFORCER LA COMPETITIVITE DE L'AGRICULTURE FRANCAISE ». Ces dispositions visent au raccourcissement des délais de procédure, au durcissement du régime du recours des tiers et, plus déterminant encore, au regroupement d'installations existantes au-delà du seuil de l'autorisation, sans le recours à une étude d'impact ni à une enquête publique. Sans même évoquer les nombreuses autres facilités textuelles consenties, l'ensemble de ces aménagements au profit des éleveurs conforte les installations d'élevage dans un statut à part au sein du régime des installations classées.

a. Le raccourcissement des délais de procédure

L'article 29 de la loi de 2010 susvisée a inséré un article L. 512-2-1. A compter de la réception par le préfet du dossier de demande d'autorisation d'une installation d'élevage, celui-ci dispose d'un délai maximal de trois mois pour rendre sa décision sur le caractère complet et régulier du dossier, alors que sa décision n'était jusqu'alors, comme pour les autres installations, subordonnée à aucun délai.

L'absence de décision explicite sur le caractère complet et régulier du dossier au cours de ces trois mois et, le cas échéant, après réception par l'administration des compléments apportés par le demandeur, vaut décision implicite de dossier complet et régulier. A compter de cette date, le préfet saisit, dans un délai maximal de deux mois, le président du tribunal administratif qui dispose lui-même d'un délai maximal de quinze jours pour désigner un commissaire enquêteur. Dès cette désignation, le préfet décide de l'ouverture de l'enquête publique dans un délai maximal de quinze jours.

Ces dispositions vont cependant être rapidement étendues, avec des délais encore réduits, à toutes les ICPE soumises à autorisation, dans le cadre de l'expérimentation de la procédure d'autorisation unique (voir *infra).* Après la clôture de l'enquête publique, le commissaire-enquêteur dispose d'un délai maximal de quarante-cinq jours pour envoyer son rapport et ses conclusions au préfet. Ce qui limite concrètement à quinze jours la possibilité d'une prolongation pour la remise de ces documents.

b. La limitation du droit des tiers

L'article 30 de la loi a complété le chapitre V du titre Ier du livre V du Code de l'environnement par une nouvelle section consacrée aux « installations d'élevage » (section 7), qui ne comporte, à ce jour, que le seul article L. 515-27.

L'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 avait institué un délai spécifique de recours contre les arrêtés d'enregistrement (délai d'un an, avec prolongation possible dans les six mois suivant la mise en service de l'installation). Dans la continuité, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 (dite « Grenelle 2 ») avait renvoyé à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser les délais de recours formés contre les décisions relatives aux installations soumises à autorisation[1151]. En vertu du décret n° 2010-1701 du 30 décembre 2010 intervenu à la suite (art. R. 514-3-1), les différents délais de recours tant en matière d'ICPE que de IOTA ont tous été harmonisés à un an ; délai prolongé le cas échéant de six mois suivant la mise en service de l'installation.

Toutefois, sans attendre ce décret, la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010, adoptée deux semaines après la loi « Grenelle 2 », a aussitôt introduit l'article L. 515-27 susvisé, en vertu duquel les tiers peuvent déférer les décisions mentionnées à l'article L. 514-6 (dont les arrêtés d'autorisation) au juge administratif dans un délai d'un an (et non plus de quatre ans) à compter de la publication ou de l'affichage de ces décisions. Ce délai est, le cas échéant, prolongé de six mois à compter de la mise en activité de l'installation.

Ce délai a été par la suite drastiquement réduit à deux mois (droit commun), sans plus de possibilité de prolongation, à l'ensemble des installations classées visées par l'expérimentation relative à la procédure d'autorisation unique, par le décret n° 2014-450 du 2 mai 2014 (voir *infra*). Il en résulte que les éleveurs, en voulant faire preuve de diligence extrême et marquer dans le marbre, par la voie législative, une mesure en leur faveur, se sont retrouvés avec des dispositions législatives moins avantageuses que ne l'a prescrit le décret du 2 mai 2014. Le projet de loi « Macron » sur la croissance et l'activité économique a toutefois réduit d'un an à quatre mois le délai de recours des tiers à l'encontre des décisions relatives aux élevages. De plus, il est supprimé la prolongation du délai de recours (de six mois) à compter de de la mise en activité de l'installation.

L'évolution du régime général des recours, organisé notamment à l'article L. 514-6, retrace bien l'historique de la régression du droit des ICPE : la première étape a été franchie par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui a réduit les délais de recours des tiers à un an contre les décisions relatives aux *« installations concourant à l'exécution des services publics locaux ou des services d'intérêt général »*[1152].

La loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole a repris cette disposition pour les installations d'élevage, les installations liées à l'élevage ou, selon une formulation pour le moins extensive : *« Concourant à l'exécution des services publics locaux ou des services d'intérêt général ».* Ensuite, ce fut l'ordonnance du 11 juin 2009 portant sur

[1151] Article 211- I de la loi du 12 juillet 2010.

[1152] La loi de 2002, dite « démocratie de proximité » a également supprimé, de façon subreptice, une disposition démocratique très forte, à savoir, l'obligation de recourir, dans le cadre d'une DUP précédant une procédure d'expropriation, à un décret pris en Conseil d'Etat pour prendre la DUP en cas d'avis défavorable du commissaire-enquêteur.

l'enregistrement, puis les lois susvisées des 12 juillet et 27 juillet 2010[1153], enfin l'ordonnance et le décret d'application de mars et mai 2014 portant sur l'expérimentation relative à l'autorisation unique. Il aura ainsi fallu à peine plus de dix années pour atteindre l'objectif réclamé par certains décideurs économiques et politiques (voir *infra*).

Rappelons que l'article 14 de la loi du 19 juillet 1976 avait déjà réduit à quatre ans le délai de recours ouvert aux tiers pour contester les décisions administratives rendues en matière d'ICPE. Arguant déjà d'un objectif de sécurité juridique, les députés avaient considéré : *« S'il est normal que les tiers forment leur recours après constatation des nuisances provoquées par le fonctionnement réel de l'installation, et celles-ci peuvent se manifester longtemps après la publication de l'arrêté d'autorisation, en revanche il ne convient pas qu'une possibilité illimitée de recours fasse peser sur l'exploitant une menace permanente »*[1154] (souligné par nous).

Cette disposition avait été étendue aux IOTA par l'article 29 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau. A l'occasion de la loi Grenelle 2, comme pour les ICPE il avait été décidé de renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de fixer les délais de recours. L'article R. 514-3-1 créé par le décret n° 2010-1701 du 30 décembre 2010 dispose désormais que *« les décisions mentionnées au I de l'article L. 514-6 et aux articles L. 211-6, L. 214-10 et L. 216-2* [abrogé depuis lors] *peuvent être déférées à la juridiction administrative (…) dans un délai d'un an* [au lieu de quatre] *à compter de la publication ou de l'affichage de ces décisions. Toutefois, si la mise en service de l'installation n'est pas intervenue six mois* [au lieu de deux ans] *après la publication ou l'affichage de ces décisions, le délai de recours continue à courir jusqu'à l'expiration d'une période de six mois après cette mise en service. »*

Les dispositions introduites à l'occasion de la procédure d'autorisation unique constituent une atteinte considérable au droit d'accès à la justice et réduisent à néant le principe qu'avait souligné et retenu le législateur en 1976, selon lequel les tiers doivent pouvoir former leur recours après constatation des nuisances provoquées lors du fonctionnement de l'installation. Et ce, après un délai suffisant long pour pouvoir s'en assurer en fonction des conditions d'exploitation ; c'est pourquoi le délai de deux ans après la mise en service de l'installation avait été édicté originellement.

Certes, les requérants peuvent, à tout moment, demander au préfet qu'il prescrive des prescriptions complémentaires, et, le cas échéant, contester devant le juge un éventuel refus ou l'insuffisance des mesures prescrites. Mais ce dispositif ne permet pas de remettre en cause l'autorisation de fonctionner sur le site concerné, ni même, en pratique, d'imposer des modifications décisives quant aux conditions d'exploitation. Les nombreux litiges rencontrés en expertise judiciaire, en matière notamment de bruit ou d'odeurs, sont là pour le démontrer (voir *infra).*

[1153] Voir notamment : Ph. BILLET, *« La réforme du contentieux des installations classées et des IOTA », JCP A.*, 2011, n° 2169.
[1154] Doc. AN 1975-1976, n° 2143, p. 29.

c. Le regroupement dérogatoire des installations d'élevage sans étude d'impact ni enquête publique : les prémices du « régime simplifié »

Aux termes de l'article 28 de la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, un décret devait être pris avant le 31 décembre 2010 précisant les règles applicables *« aux regroupements ou modernisations d'exploitations d'élevage depuis un ou plusieurs sites vers un ou plusieurs sites existants, afin de simplifier les procédures d'enregistrement, dès lors que le regroupement ou la modernisation n'aboutit pas à une augmentation sensible de la capacité de ces élevages ».* Ce décret devait prévoir notamment, *« dans le respect des règles de l'Union européenne, un dispositif permettant d'exonérer d'enquête publique et d'étude d'impact les regroupements ou modernisations dès lors qu'ils ne s'accompagnent pas d'une augmentation sensible de la capacité de ces élevages ou d'effet notable sur l'environnement ».*

Il en résulta le décret n° 2011-63 du 17 janvier 2011 relatif au regroupement et à la modernisation de certaines installations classées d'élevage (art. R. 515-52 à R. 515-57). Comme l'énonce la notice du décret, l'objet de ce dernier vise à exonérer d'étude d'impact et d'enquête publique les regroupements et les « modernisations »[1155] d'élevages existants de bovins, porcs et volailles (relevant respectivement des rubriques 2101, 2102 et 2111 de la nomenclature).

L'objectif est de créer une procédure simplifiée et accélérée d'autorisation, qui se présente de façon encore plus allégée que la procédure relative à l'enregistrement, alors même qu'on reste dans le régime d'autorisation. Le décret ouvre la possibilité de franchissement du seuil d'autorisation (et même jusqu'à deux fois ce seuil), sans étude d'impact ni enquête publique. Ce dispositif n'exclut en outre aucun autre mode d'organisation ou de restructuration qui serait conforme aux textes.

Au titre de ce « régime simplifié », comme l'énonce le décret, le demandeur soumet au préfet un dossier justifiant que le *« regroupement ou la modernisation n'entraîne ni pollution de l'environnement ni nuisances pour le voisinage qui ne soient maîtrisées. Il ne doit en résulter, en particulier, aucune modification substantielle du plan d'épandage de l'installation ou du total des effectifs d'animaux* ». L'installation de regroupement ne doit pas conduire à une augmentation globale des animaux de plus 5 %. En outre, son effectif final doit être inférieur à deux fois l'effectif initial et l'augmentation de l'effectif doit

[1155] « *Modernisation : toute opération effectuée sur une installation d'élevage existante et régulièrement autorisée, soit visant à la mettre en conformité avec les dispositions réglementaires s'appliquant aux installations classées d'élevage nouvelles, avec celles relatives au bien-être animal ou avec tout autre nouvelle réglementation environnementale, soit permettant d'améliorer les conditions de travail des salariés de l'installation et des exploitants, soit conduisant à une diminution significative des émissions polluantes ou, plus généralement, des impacts de l'installation sur l'environnement, notamment par une amélioration de l'efficacité énergétique ou de la préservation de la ressource en eau »* (article R. 515-52). On le voit, le champ est fort vaste : il est difficile pour un exploitant de ne pas s'y inscrire à un moment donné.

rester inférieure à deux fois le seuil de l'autorisation[1156], soit, *« par exemple, 200 vaches laitières ou 900 porcs »* (à la date du décret). De plus, pour les porcs et les volailles, le regroupement ne doit pas entraîner le dépassement des seuils de la directive IED (fixés à 2 000 porcs, 750 truies ou 40 000 volailles).

Selon le ministère de l'Ecologie , *« ce dispositif sort du régime de l'autorisation plus de 2 000 élevages et permet le regroupement jusqu'à 200 animaux, sans procédure d'autorisation de la quasi-totalité des troupeaux laitiers français dont une bonne majorité a un effectif de 45 vaches laitières »*[1157]. L'objectif est clairement affiché, mais ce n'était encore qu'une étape dans la régression.

Sur le constat que seuls 3 % des installations d'élevage de vaches laitières étaient finalement susceptibles de bénéficier de ce régime simplifié, le président Nicolas Sarkozy annonce le relèvement du seuil d'autorisation de ces installations lors de ses vœux à la profession agricole le 18 janvier 2011, dès le lendemain de la parution du décret relatif au regroupement et à la modernisation de certains élevages.

Du fait de la régression continue du droit des installations classées, le seuil maximal correspondant à deux fois celui de l'autorisation a ainsi été considérablement rehaussé, une fois la disposition précédente obtenue, par des décrets successifs modificatifs de nomenclature (voir *infra).* Ainsi, la limite de l'augmentation des effectifs n'est plus de 200 vaches laitières, mais est devenue 400 ; elle n'est plus de 900 porcs mais…de 2000. L'addition des mesures régressives, introduites par touches successives, rend ce régime simplifié encore plus préjudiciable pour l'environnement et dérogatoire aux règles en vigueur, notamment au regard de la disposition de l'alinéa I de l'article R. 512-33, selon laquelle tout transfert d'une installation classée soumise à autorisation sur un autre emplacement nécessite une nouvelle autorisation.

Le CSPRT, saisi du projet de décret, avait émis un avis défavorable (ce qui reste exceptionnel), lors de sa séance du 16 novembre 2010, au motif principal que *« ce texte entraîn*(ait) *une grande insécurité juridique pour les exploitants d'élevage par la multiplication des mesures particulières et la création de nouveaux concepts en contradiction avec le législation ICPE ».* Le décret, qui n'a pas été modifié pour autant[1158], avait ainsi généré à la fois l'insatisfaction du monde agricole (qui s'est abstenu), qui demandait des mesures encore plus amples d'allégement, et le mécontentement des associations de protection de l'environnement, qui ont voté contre, eu égard aux dérogations majeures à la loi de 1976 que ce texte offrait.

[1156] Sans toutefois dépasser le seuil fixé par l'arrêté pris en application du II de l'article R. 512-33 (seuil relatif aux modifications substantielles).

[1157] *Actu-Environnement.com,* 08 août 2011.

[1158] Et pour cause : la DGPR, dans un courriel en date du 4 novembre 2011, nous confirmait que le *« texte avait été arbitré en interministériel, contre la position du ministère, avant même l'avis du CSPRT »* (souligné par nous).

C'est pourquoi l'association Eau et rivières de Bretagne avait formé un recours contre le décret n° 2011-63 du 17 janvier 2011 relatif au regroupement et à la modernisation de certaines installations classées d'élevage. Par décision du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat a rejeté ce recours au motif que les dispositions du décret encadraient ces opérations de regroupement et de modernisation bénéficiant d'une *« procédure simplifiée* », de telle sorte qu'il n'en résulte aucune modification substantielle du plan d'épandage, et que l'augmentation des effectifs d'animaux était limité à des « *niveaux modestes* » (*sic).* De plus, le texte querellé permettrait à l'autorité administrative compétente d'apprécier si les projets de regroupement ou de modernisation peuvent effectivement bénéficier des dispositions du décret attaqué, en rendant nécessaire la délivrance d'une nouvelle autorisation.

L'association requérante avait également fait valoir que les dispositions du décret attaqué étaient incompatibles avec les objectifs poursuivis par la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (directive DCE), du fait qu'elles privaient l'administration de tout moyen de contrôle pour s'opposer à de nouvelles concentrations d'élevages, à l'augmentation des effectifs d'animaux et à l'accroissement d'épandage de lisier. Le Conseil d'Etat écarte également ce moyen, du fait qu'il n'est *« pas soutenu qu'elle aurait méconnu les objectifs ou des dispositions précises et inconditionnelles de la directive ou qu'elle l'aurait incomplètement transposée ».*

Enfin, selon la Haute Juridiction, le décret permet à l'autorité administrative *« de faire obstacle à des concentrations d'élevages qui seraient de nature à porter atteinte aux intérêts* [protégés par la directive], *de prévenir toute dégradation supplémentaire des eaux et de promouvoir la protection à long terme de la ressource en eau »*[1159].

Ce contentieux, et la décision, attendue, du Conseil d'Etat pose le problème inextricable et fondamental de l'impossibilité, ni pour le requérant ni pour le juge, d'apprécier un texte soumis à la censure d'une juridiction dans son contexte global et évolutif. D'une part, le juge s'en remet bien souvent au contenu des prescriptions des textes litigieux, qui en elles-mêmes peuvent apporter un certain nombre de garanties quant à la préservation des intérêts protégés par la loi, mais qui, en pratique, pèchent par leur défaut d'application et/ou de contrôle. D'autre part, le cas du regroupement des installations d'élevage démontre bien que cette mesure prend une tout autre dimension et se traduit par une dérogation d'ampleur rarement égalée, une fois qu'elle est associée au relèvement considérable des seuils d'autorisation. Elle ouvre ainsi la possibilité d'exploiter une nouvelle installation classée soumise à autorisation, avec des effectifs démultipliés (qui peut ainsi passer de 450 à 2000 porcs) sans avoir à recourir à une étude d'impact, ni à une enquête publique.

[1159] CE, 6 juin 2012, *Assoc. Eau et rivières de Bretagne,* n° 347533 ; *RJE,* 2013, 175, obs. Schneider.

Dans le contexte de régression croissante du droit de l'environnement, au nom de la « simplification », il n'est pas improbable que cette procédure simplifiée d'autorisation, une année après l'institution du nouveau régime de l'autorisation simplifiée (ou enregistrement), et quatre années avant la procédure d'autorisation unique, constitue l'amorce d'une nouvelle réforme de la loi de 1976 fondée sur ce qui serait **une procédure simplifiée d'une autorisation unique simplifiée.** Le tout conduisant à un **régime simplifié** pour l'ensemble des ICPE restant soumises à autorisation. Le projet en cours d'un permis environnemental unique semble d'ailleurs procéder de cette démarche.

D'autant plus, qu'il faut désormais compter sur un autre dispositif de « simplification », aux conséquences fort avantageuses pour les exploitants. Le décret n° 2014-1273 du 23 octobre 2014, relatif aux exceptions du principe selon lequel « le silence vaut acceptation », sur le fondement de la loi modifiée n° 2000- 321 du 12 avril 2000, compte, parmi les rares exceptions, les autorisations d'un projet soumis à étude d'impact environnemental. En conséquence, dans le cadre d'un regroupement ou d'une « modernisation » d'un élevage, le préfet ne dispose que de deux mois pour prendre sa décision. Eu égard à l'exonération d'étude d'impact, passé ce délai il est à craindre que le silence gardé vaille acceptation. Ce qui réduirait considérablement les possibilités pour le préfet d'un examen attentif du dossier, notamment par un transport sur les lieux de l'inspection.

2) Les installations soumises à une autorisation « unique » : une procédure accélérée et allégée

En sus de tous les régimes d'autorisation précités, il a été expérimenté dans certaines régions, et pour une durée initiale de trois ans, un régime d'autorisation dite unique, en application de l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées[1160].

Auparavant, la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives (dite « loi Warsmann IV ») avait déjà conduit

[1160] Prise sur le fondement de l'article 14 de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises. Voir notamment : C. VINIT-GUELPA, *« Autorisation unique : la simplification en marche », CPEN,* n° 432, avril 2014, p. 7-8 ; D. GILLIG, *« Expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installation classée pour la protection de l'environnement et d'un certificat de projet », Envir.,* n° 6, juin 2014, étude 10 ; C. FACELINA et C. GOUPILLIER, *« Cap sur l'autorisation unique ICPE : tour d'horizon de la réforme », Dr. env.* 2014, n° 228, p. 405 ; C. HUGLO, *« Autorisation unique ou quand le provisoire est fait pour durer », Envir.* 2014, n° 12, repère 11, p. 3. O. CIZEL, *« l'expérimentation portant sur l'autorisation unique IOTA devient opérationnelle », CPEN*, n° 436, sept. 2014, p. 5-8. Cette expérimentation initiale, résultant des travaux du Comité interministériel de modernisation de l'action publique, visant à simplifier certaines procédures administratives, s'est également accompagnée des ordonnances du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'un certificat de projet et du 12 juin 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique pour les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) soumis à autorisation au titre de l'article L. 214-3.

à inscrire les installations hydroélectriques soumises au régime d'autorisation, au titre de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie[1161], dans les procédures d'autorisation au titre de la « loi sur l'eau » (art. L. 214-1 et suivants). Il en est résulté la fusion des procédures de ces deux autorisations, les actes délivrés en application de la « loi sur l'eau » valant autorisation au titre de la loi de 1919 (L. 531-1 du Code de l'énergie).

Dans le cadre de l'autorisation unique relative aux ICPE, pour certaines installations énergétiques faisant appel aux énergies renouvelables dont le permis de construire relève de la compétence du préfet (éoliennes et installations de méthanisation), une seule procédure est conduite portant sur plusieurs décisions qui peuvent être nécessaires pour la réalisation de ces projets. A savoir : l'autorisation ICPE et le permis de construire, auxquelles s'ajoutent, le cas échéant, l'autorisation au titre du Code de l'énergie[1162], l'autorisation de défrichement et la dérogation à l'interdiction de destruction des espèces protégées, lorsque le projet est de nature à porter atteinte à l'objectif de préservation de ces espèces[1163].

L'autorisation unique résultant de cette procédure d'instruction ainsi fusionnée, est accordée par le préfet de département. Il est édicté six champs d'exclusion, parmi lesquels les demandes d'autorisation déposées dans le cadre d'une mise en demeure de régulariser une installation en application de l'article L. 171-7. Si cela est des plus légitimes, l'exclusion des ICPE relevant du ministère de la Défense apparaît plus surprenante, en regard des avantages de la réforme affichés par ses promoteurs en termes économiques et de délais.

Cette nouvelle procédure d'instruction unique devait être expérimentée dans les régions Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Picardie, Nord - Pas-de-Calais, Midi-Pyrénées, Bretagne et Basse-Normandie.

Pour les autres installations classées soumises à autorisation (les plus nombreuses), il est procédé à la fusion de l'autorisation ICPE avec, éventuellement, l'autorisation de défrichement et la dérogation à l'interdiction de destruction des espèces protégées. Cette procédure, de portée moindre (ne comportant par exemple pas la procédure du permis de construire, de la compétence du maire) était, quant à elle, expérimentée uniquement en Champagne-Ardenne et en Franche-Comté, guère propices à une expérimentation, s'agissant de deux régions qui sont peu industrialisées, sans grands

[1161] Installations hydroélectriques d'une puissance maximale brute inférieure à 4,5 MW.

[1162] Pour les installations de production d'énergie de plus de 30 MW (pour les éoliennes) ou 12 MW (pour les méthaniseurs). Notons que si l'autorisation d'exploiter au titre du Code de l'énergie est comprise dans l'autorisation unique ICPE, elle ne l'est pas pour l'autorisation unique IOTA ; ce qui exclut de ce dispositif l'hydroélectricité. De même, des autorisations de la compétence de l'Etat, comme l'autorisation d'occupation du domaine public, ne sont pas intégrées. C'est aussi le cas, pour l'ensemble des ICPE, de la procédure d'agrément préalable (voir *supra).*

[1163] Le Conseil national de la protection de la nature (CNPN) est alors obligatoirement saisi pour avis consultatif.

projets industriels nouveaux et qui s'inscrivent dans un tissu associatif peu enclin au contentieux.

Sur le fondement de la seule ordonnance, les deux procédures ne se différencient guère en dehors du fait que la procédure applicable aux installations de production d'énergie comporte des dispositions supplémentaires relatives au permis de construire et à l'autorisation au titre du Code de l'énergie.

L'expérimentation était prévue sur une période de trois ans et devait être suivie par un comité de pilotage avant d'en tirer un bilan général. Le bénéfice espéré, pour le moins excessif, pour le développement industriel du pays a été tel que, sans attendre, le Gouvernement a décidé d'étendre les expérimentations relatives aux procédures d'autorisation unique à l'ensemble du territoire national, *« dans le cadre de la loi relative à la biodiversité en cours d'examen au Parlement, pour l'autorisation unique « loi sur l'eau», et, dans le cadre de la loi relative à la transition énergétique, pour l'autorisation unique «installations classées pour la protection de l'environnement* » (Conseil des ministres du 23 juillet 2014). Cela répondait aux revendications des industriels, et notamment de la profession agricole, mobilisée contre ce qu'elle considère comme *« l'étouffement administratif et réglementaire »*[1164].

Mais sans attendre, dès octobre 2014, le projet de loi relatif à la croissance et à l'activité prévoyait d'ores et déjà d'étendre l'expérimentation d'autorisation unique à l'ensemble des régions françaises, pour les projets *« présentant un intérêt majeur pour l'activité économique, compte tenu du caractère stratégique de l'opération concernée, de la valeur ajoutée qu'elle produit, de la création ou de la préservation d'emplois qu'elle permet ou du développement durable du territoire qu'elle rend possible* »[1165].

De plus, avant même tout projet de loi de ratification de l'ordonnance susvisée, a été pris le décret n° 2014-450 du 2 mai 2014 relatif à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées. Contrairement à ladite ordonnance, qui reste centrée sur la procédure « unique » visant à une autorisation « unique », le décret d'application réforme l'ensemble de la procédure : depuis l'élaboration du dossier jusqu'aux règles du contentieux relatif à l'autorisation accordée, en passant par l'enquête publique.

Par la suite, la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises a ajouté que les demandes d'autorisation unique déposées avant la fin de la durée de l'expérimentation soient instruites selon les règles de l'ordonnance et que les autorisations soient délivrées dans les mêmes conditions (art. 20). Ceci dans le but louable de sécuriser les demandes qui pourraient être déposées en fin d'expérimentation, mais qui a pour résultat de prolonger d'autant la durée de celle-ci. Par la suite, le projet de loi « Macron » prévoit de pérenniser le dispositif. D'une façon générale, comme

---

[1164] Annonce de l'extension de l'expérimentation à tout le territoire faite par la ministre chargée de l'écologie, le 24 juin 2014, afin de rassurer la profession agricole. Cette pratique n'est pas sans rappeler celle qui avait prévalu pour le régime d'enregistrement, qui fut étendu sans attendre le bilan promis.

[1165] L. RADISSON, *Actu-Environnement.com,* 18 novembre 2014.

l'énonce Christian Huglo, l'autorisation unique, prévue originellement à titre expérimental, est bien prévue pour durer.[1166]

En définitive, c'est en fait un régime d'autorisation entièrement nouveau, introduit sous couvert d'expérimentation puis étendu à tout le territoire, qui se révèle fortement régressif au regard de la protection et du recours des tiers comme l'examen suivant des modifications les plus significatives en témoigne[1167].

a. Un dossier de demande écorné et une instruction accélérée

Le dossier de demande est inchangé, sauf en ce qui concerne la suppression de la notice portant sur la « conformité de l'installation projetée avec les prescriptions législatives et réglementaires relatives à l'hygiène et à la sécurité du personnel », au motif que cette disposition serait "redondante" par rapport aux exigences fixées par le Code du travail. C'est en fait une perte importante, car cette mesure consacre la disparition de la prise en compte des intérêts des travailleurs dans la démarche intégrée des installations classées ; disparition qui avait déjà été initiée par le régime de l'enregistrement (voir *infra*). C'est un pan de la législation de 1976 qui tombe, et c'est d'autant plus critiquable que, à notre connaissance, aucune disposition du Code du travail n'édicte aussi clairement l'exigence de justifier la conformité « *avec les prescriptions législatives et réglementaires relatives à l'hygiène et à la sécurité du personnel ».* Il s'agit, de surcroît, en l'espèce de prescriptions techniques qui échappent souvent à la qualification des inspecteurs du travail.

D'une façon plus ample, se pose la question de la cohérence des prescriptions générales au titre des ICPE avec les dispositions techniques du Code du travail. Ainsi, la Haute Juridiction a annulé l'arrêté ministériel du 29 juillet 1998, relatif aux silos et installations de stockage de céréales et tous produits organiques dégageant des poussières inflammables, au seul motif que l'acte attaqué avait méconnu les dispositions du Code du travail en édictant une largeur minimale de passage du personnel, en cas d'évacuation, dans des parties de silos, qui était différente de celles prescrites par ledit Code (CE, 29 nov. 1999, *Sté coopérative agricole « 110 Bourgogne »,* n° 201075, 201076 et 77).

Cette évolution de la législation sur les installations classées apparaît d'autant plus préjudiciable et surprenante que, par ailleurs, le Code minier, dont la partie législative a été codifiée par l'ordonnance n° 2011-91 du 20 janvier 2011, précise en son titre V l'articulation entre les dispositions du Code du travail et celles du Code minier, en ce qui concerne la protection des travailleurs dans les carrières. Et particulièrement en ce qui concerne les modalités d'application des décrets pris au titre du Code minier (règlement

---

[1166] C. HUGLO, *« Autorisation unique ou quand le provisoire est fait pour durer », Envir.* 2014, n° 12, repère 11.

[1167] Rappelons que l'expérimentation d'une autorisation unique fut notamment l'occasion de restreindre la notion et le champ des installations connexes relatives à certaines installations de production d'énergie (voir *supra)*.

général des industries extractives), aux fins d'adapter la législation du Code du travail aux spécificités des mines et carrières.

Le préfet doit vérifier la complétude du dossier dans le **délai d'un mois** à compter du dépôt de la demande d'autorisation, par dérogation au deuxième alinéa de l'article R. 512-11 (qui n'impose aucun délai). Il doit en informer le demandeur une fois le dossier complet et régulier. Il instruit cette demande en associant, *« en tant que de besoin »,* les services de l'Etat intéressés. Le préfet recueille les quelques avis ou accords préalables encore obligatoires, en fonction des procédures qui le nécessitent (tels le Conseil national de protection de la nature, l'ABF, les services de la défense nationale, de l'aviation civile ou les opérateurs de radars dans le cas des éoliennes terrestres)[1168].

Tous les avis rendus sont réputés favorables et les accords sont réputés accordés s'ils ne sont pas donnés dans un délai de deux mois. Le délai est réduit à un mois pour les avis facultatifs. Tous les délais sont sensiblement raccourcis[1169].

Dans le délai de quatre mois à compter du dépôt de la demande d'autorisation, le préfet informe le demandeur de l'achèvement de l'examen préalable de son dossier. L'avis de l'Autorité environnementale doit être rendu entre-temps. Toutefois, lorsque le dossier n'est pas complet ou régulier, ce délai est suspendu à compter de la demande de compléments par le préfet, et jusqu'à la réception de ceux-ci.

Les délais d'instruction du dossier avant enquête ne semblent pas cohérents entre eux ; *a minima* ils ne garantissent pas que l'ensemble des services ou entités appelés à émettre un avis puissent le faire de façon efficace dans les délais impartis. En premier lieu, le préfet non seulement dispose d'un seul mois pour vérifier la complétude du dossier, mais il doit aussitôt en informer le demandeur en application de l'article R. 512-11. On doit considérer que faute d'en avoir informé le pétitionnaire dans le mois suivant le dépôt de la demande, ou bien d'avoir demandé des compléments, le dossier est implicitement considéré comme complet, comme cela a déjà été jugé en matière d'urbanisme. Le dossier ne peut dès lors plus faire l'objet d'un rejet au motif de son incomplétude, rendant alors inapplicables les dispositions relatives au rejet de la demande pour cette raison.

Le préfet doit donc vérifier la complétude du dossier à un moment où il n'est pas en mesure d'avoir connaissance des avis et accords des entités qu'il doit ou qu'il entend saisir, dont le CNPN, l'ABF et, dans tous les cas, l'Autorité environnementale. Pour des dossiers soumis à l'avis de la formation d'Autorité environnementale du CGEDD, cette dernière doit notamment consulter le ministre de la Santé (ou l'Agence régionale de la

---

[1168] Depuis lors, l'arrêté ministériel du 6 novembre 2014 a modifié les prescriptions applicables aux éoliennes terrestres soumises à autorisation, en donnant la possibilité au pétitionnaire de remplacer l'accord écrit préalable de Météo France par une méthode de modélisation, qui doit être reconnue par l'Etat, sous réserve que les résultats démontrent que les effets générés par les installations satisfont certains critères d'acceptabilité.

[1169] Ainsi, l'accord de l'Architecte des Bâtiments de France (ABF), quand il est requis, doit intervenir dans les deux mois et non plus trois mois (droit commun).

santé) qui a un mois pour produire son avis. Par ailleurs, il est des plus fréquents que les autorités environnementales émettent des avis relevant des manques ou des insuffisances du dossier d'enquête -c'est leur rôle premier- et le fassent savoir à un moment où…le préfet aura déjà dû informer le pétitionnaire de la complétude de son dossier.

De plus, le raccourcissement des délais tant d'instruction que de mise à l'enquête est tel qu'il devient très difficile au demandeur, qui le souhaiterait, de présenter dans son dossier d'enquête un mémoire en réponse aux observations de l'Autorité environnementale.

Des dérogations importantes affectent, de plus, le champ d'intervention de cette dernière. En premier lieu, par dérogation au II de l'article R. 122-7, la délivrance de l'avis de l'Autorité environnementale s'inscrit dans le délai de quatre mois, ce qui est, de ce point de vue, une avancée car jusqu'alors ce délai n'était que de deux mois pour les autorités environnementales locales et de trois mois pour les autres.

Par contre, la consultation obligatoire des administrations (dont celle de la santé) prévue par le III de l'article R. 122-7 ne s'applique que lorsque l'Autorité environnementale tient sa compétence du I ou II de l'article R. 122-6 (à savoir l'Ae au sein du CGEDD). Les autorités environnementales en région (DREAL) sont donc affranchies de ces consultations, pourtant souvent utiles du fait même que la santé représente un des volets de l'environnement expressément visés par la directive 2011/92/UE, mais aussi par notre réglementation relative aux études d'impact. Le droit à un environnement sain relève par ailleurs d'une disposition de la Charte constitutionnelle.

En outre, par dérogation supplémentaire, cette fois aux dispositions du 3° du II de l'article R. 122-6, à savoir pour les projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagements appartenant à un programme de travaux[1170] lorsqu'au moins un de ceux-ci relève de la compétence du ministre chargé de l'environnement, l'Autorité environnementale devient celle mentionnée au III de ce même article : à savoir l'Autorité environnementale en région.

A l'occasion de la modification de l'article R. 512-21 opérée par le décret n° 2012-189 du 7 février 2012, l'agence régionale de la santé (ARS) ne faisait déjà plus partie des consultations obligatoires. L'administration avait alors justifié ce fait par le souci de supprimer une redondance, compte tenu que l'Autorité environnementale devait déjà solliciter l'avis de l'agence et le transmettre au préfet. Avec la présente réforme de l'autorisation unique, **la saisine obligatoire de l'Agence régionale de la santé disparaît purement et simplement, à l'exception, pour l'instant, des projets qui restent soumis à**

[1170] Au sens du II de l'article L. 122-1.

l'Ae du CGEDD[1171]**.** Laquelle devient toutefois dessaisie des projets relevant de programmes de travaux.

Cette mise à l'écart des questions de santé, alors même qu'il s'agit d'un intérêt protégé depuis le décret de 1810, et qu'elle en a toujours constitué le socle, ne laisse pas d'être préoccupante, d'autant plus qu'elle prolonge et renforce des dispositions administratives antérieures allant dans ce sens. Rappelons à cet égard que la circulaire du 9 août 2013 préconise, pour les ICPE soumises à autorisation ne relevant pas de la directive IED (c'est-à-dire le plus grand nombre), que l'analyse des effets sur la santé requise dans l'étude d'impact soit réalisée sous une forme purement qualitative ; comme si une évaluation des risques sanitaires pouvait se satisfaire d'une simple approche de ce type. En outre, les compléments ou mises à jour de l'étude d'impact, lors du réexamen périodique des dossiers d'autorisation, ne portent plus sur la santé, contrairement à l'arrêté du 29 juin 2004 qui le prescrivait dans le cadre des bilans de fonctionnement (voir *supra).*

Rappelons, de même, que le SCIC puis le CSPRT, qui ont remplacé successivement le Comité consultatif des arts et manufactures, n'ont plus compris en leur sein d'experts de la santé ou de l'hygiène publique. Ainsi, le décret n° 2011-1891 du 14 décembre 2011, issu du « Grenelle » de l'environnement, qui refond la composition du CSPRT, a fait disparaître les deux représentants du Haut conseil de la santé publique qui y figuraient jusqu'alors.

Par ailleurs, la disposition précédente est habile pour dessaisir l'Ae, qui jouit d'une plus grande qualification et indépendance, au profit des DREAL sous les ordres des préfets. Cela, dès lors que les projets s'insèrent dans un programme de travaux…qui seront d'autant plus faciles à justifier qu'il s'agit de procédures fusionnées. Le demandeur pourra dorénavant avoir tout intérêt à faire valoir que son projet s'inscrit dans un programme (alors que, jusqu'alors, il cherchait plutôt à le réfuter, afin que son étude d'impact ne couvre pas obligatoirement l'ensemble des projets et travaux relevant de ce programme). D'un certain côté, cela pourrait constituer en soi une avancée, indirecte, dans le sens de l'intégration des impacts au sein d'une même évaluation. Toutefois, la combinaison de ces dérogations conduit à ce que tous les projets de travaux, d'ouvrages et

---

[1171] L'évolution des dispositions concernées de l'article R. 512-21 est démonstrative des allègements opérés en matière de consultation. Avant la première modification de fond de 2012 : *« Le préfet communique, pour avis, un exemplaire de la demande d'autorisation aux* ***services déconcentrés de l'Etat chargés de l'équipement, de l'agriculture, de la sécurité civile, des milieux naturels, à l'agence régionale de santé*** *et, s'il y a lieu,* ***aux services de l'inspection du travail, aux services chargés de la police des eaux, à l'architecte des Bâtiments de France, à l'Institut national de l'origine et de la qualité, à l'établissement public du parc national concerné (…) et à tous les autres services intéressés ».***

Après la modification par le décret n°2012-189 du 7 février 2012 : *« Le préfet communique, pour avis, un exemplaire de la demande d'autorisation* ***à l'Institut national de l'origine et de la qualité et, le cas échéant, à l'établissement public du parc national concerné.*** *(…) Le préfet informe, s'il y a lieu, les* ***services de l'Etat chargés de l'urbanisme, de l'agriculture, de la sécurité civile, des milieux naturels et de la police de l'eau, de l'inspection du travail et l'architecte des Bâtiments de France*** *».*

Après la modification par le décret n° 2014-450 du 2 mai 2014 : « ***Le préfet organise l'examen du dossier en associant, en tant que besoin, les services de l'Etat ».***

d'aménagements appartenant à un programme de travaux ne relèvent plus que de l'Autorité environnementale en région, laquelle est dispensée de consulter les services de l'Etat, dont ceux de la santé. Certes cette disposition ne vise à ce jour que les installations classées, mais les exemples ne manquent pas pour attester combien sont vite harmonisées entre elles les règles et procédures, quand il s'agit de niveler par le bas et d'aller dans le sens de la régression environnementale (en vertu de ce que nous qualifions de « mimétisme régressif »).

Enfin, un objectif louable est clairement affiché : celui de pouvoir refuser rapidement un projet qui n'a aucune chance d'aboutir. Aussi, et c'est une nouveauté intéressante, le préfet peut rejeter, dès ce stade, la demande si le dossier reste incomplet ou irrégulier malgré la demande de compléments assortie d'un délai pour leur communication. Ou bien si le projet ne permet pas d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article 3 de l'ordonnance du 20 mars 2014 susvisée ; enfin s'il est contraire aux règles qui lui sont applicables. Le bilan actuel montre, comme il y avait lieu de s'y attendre, que les refus sont restés exceptionnels, tout comme ils le sont, dans un cadre général, pour les demandes d'autorisation ou d'enregistrement. L'objectif premier de ce train de réformes est bien, en effet, de faciliter l'implantation et le développement des activités industrielles.

b. Une enquête publique et un dossier d'enquête plus globalisants

L'enquête publique est organisée par les articles L. 123-1 et suivants et par l'article R. 512-4. Une fois l'examen préalable du dossier achevé, le préfet n'a plus que quinze jours (au lieu d'un mois) pour saisir le président du tribunal administratif, qui a, à son tour, quinze jours pour procéder à la désignation d'un commissaire-enquêteur[1172]. A compter de cette désignation, le préfet dispose d'un délai maximal de quinze jours pour décider de l'ouverture de l'enquête publique.

Le dossier d'enquête porte sur l'ensemble des pièces relatives à chacune des procédures unifiées. Au choix du pétitionnaire, il peut être entièrement dématérialisé. Cette mesure est présentée comme une simplification et une réduction de coût pour le demandeur. La fiche d'impact éditée, en date du 14 février 2014, par le ministère de l'Ecologie, indique ainsi que la fusion de plusieurs procédures permet la réalisation d'un dossier unique qui peut être dématérialisé et avance des gains et des économies autant excessifs qu'erronés. Pour ne reprendre qu'un des chiffrages avancés, il est affirmé que « *la législation en vigueur demande pour une mise en fonctionnement d'une installation classée un dossier*

[1172] Avant la modification apportée par le décret n° 2012-189 du 7 février 2012 relatif aux commissions de suivi de site, ce délai était de deux mois. C'est dire, en deux ans seulement, l'accélération du processus du raccourcissement des délais. Toutefois, il s'agit là de bonnes mesures qui n'obèrent aucun droit ni n'altèrent la qualité de l'instruction du dossier.

d'autorisation ICPE facturé environ 100 000 euros par les bureaux d'études »[1173]. Une bonne partie du raisonnement financier repose sur ce montant, qui est proprement aberrant, témoigne soit d'une réelle ignorance de la réalité, soit d'une volonté d'en faire accroire.

Opposons, à cet égard, un autre chiffrage, du même ministère, bien plus proche de la réalité, qui avait été présenté au CSPRT, lors de sa séance du 20 novembre 2012, dans le cadre du projet d'arrêté visant notamment à modifier l'annexe IV de l'arrêté du 7 février 2005, alors en vigueur, relatif aux élevages de porcs, bovins et volailles. Selon la note de présentation de la DGPR aux membres du CSPRT : *« Le nombre d'élevages ICPE exonérés d'étude d'impact et d'enquête publique en cas de création ou de modification substantielle dans leurs conditions de fonctionnement représente environ 150 dossiers par an (…) pour un coût moyen par dossier de 8 000 euros »*. Certes, cela ne vise pas les dossiers de demande d'autorisation initiale, mais s'agissant de modifications substantielles qui auraient nécessité une étude d'impact et une enquête publique, les dossiers se révèlent en pratique guère différents. Le prix moyen du marché est d'ailleurs peu éloigné de 8 000 euros. Même à doubler ce prix, l'écart est saisissant avec le montant, artificiellement enflé, de 100 000 euros, mis en avant par le ministère pour justifier l'ampleur des économies résultant de la réforme.

En deuxième lieu, pour les projets concernés, qui nécessiteraient à la fois une autorisation ICPE et au moins une autre autorisation (dérogation à la destruction d'espèces protégées et/ou défrichement), pour ne considérer que le cadre général, le maître d'ouvrage avait déjà la possibilité de procéder à la fusion de l'ensemble des pièces utiles en un seul dossier, tout comme il avait également la faculté de recourir à une enquête publique conjointe. Toutes options qui lui étaient offertes, bien avant la réforme relative à la procédure d'autorisation unique, dont il n'avait, à de très rares exceptions près, jamais voulu bénéficier. La démarche a été et reste de procéder par étapes, en s'assurant de l'obtention d'une première autorisation avant de poursuivre les études et la procédure.

Rappelons que, déjà, en vertu de l'article R. 122-7[1174], l'Autorité environnementale doit se prononcer par un avis unique lorsqu'elle est saisie, par l'autorité compétente pour prendre l'autorisation, simultanément de plusieurs projets concourant à la réalisation d'un même programme de travaux. Sans procéder à cette réforme d'ampleur, qui vise en fait à d'autres buts, comme nous allons le voir, il suffisait qu'une telle disposition soit également étendue à l'autorité décisionnelle, cette fois en termes d'autorisation unique.

Il n'est d'ailleurs pas certain que le maître d'ouvrage soit gagnant, pour ne considérer que l'aspect pécuniaire, du fait qu'il est fort possible qu'en présence d'un dossier unique, rendu plus volumineux et complexe, les tribunaux administratifs désignent à l'avenir non pas un commissaire-enquêteur, mais une commission d'enquête d'au moins trois membres. Il en résulterait non seulement un surcoût en termes de frais d'enquête, mais

[1173] Fiche d'impact NOR : DEVP1401286R et DEVP1401979D, p. 7.
[1174] Résultant du décret n°2011-2019 du 29 décembre 2011 (art. 1).

aussi un rapport et des conclusions souvent plus élaborés et critiques que lorsqu'ils n'émanent que d'un commissaire-enquêteur. Incidence indirecte, non négligeable, qui ne semble pas avoir été appréhendé à ce jour.

Le principal avantage pour le maître d'ouvrage réside dans le fait de n'avoir qu'un seul interlocuteur pour l'instruction de son dossier et de se voir délivrer une seule autorisation, pour les domaines concernés, où se trouvent réunies l'ensemble des prescriptions applicables. Celles-ci seront d'autant plus facilement exploitables et accessibles, tout en présentant moins de risques d'incohérences internes, comme cela se rencontre fréquemment en présence de plusieurs autorisations distinctes.

La mesure représente un avantage pour le public, car cela lui permet d'avoir une vision d'ensemble, et non pas échelonnée et partielle, du projet ; jusqu'alors il n'avait ainsi jamais connaissance du dossier de dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées. Mais c'est une amélioration toute relative dans les faits, car, pour la grande masse des ICPE concernées, très peu faisait appel à une procédure d'autorisation de défrichement ou de destruction d'espèces protégées. Par contre, l'instruction accélérée et allégée du dossier ne plaide pas pour une bonne qualité finale du dossier qui sera présenté au public.

Par ailleurs, si, comme le prévoit la nouvelle procédure, le maître d'ouvrage choisissait l'option de ne présenter à l'enquête qu'un dossier dématérialisé, cela pourrait être un certain handicap pour la bonne information et participation d'une partie du public. En effet, le public n'a pas toujours l'habitude, ni la facilité d'examiner des pièces dématérialisées. En outre, plus le dossier est volumineux et technique moins son analyse approfondie par voie numérique est aisée. Enfin, un certain nombre de pièces s'y prêtent difficilement, comme de nombreux plans, graphiques et cartes, du moment qu'ils excèdent un format A4.

c. Des consultations facultatives et expéditives

Le préfet peut, en tant que de besoin et en fonction des enjeux locaux, saisir ou non les commissions administratives à caractère consultatif, comme le CODERST ou la CDNPS [1175]. Si le décret du 2 mai 2014 (article 17) élargit le champ des organismes que le préfet peut consulter, s'il le souhaite, ceux-ci ne disposent que d'un délai de trente jours, à compter de leur saisine, pour donner leur avis. Au-delà, celui-ci n'est même plus réputé acquis mais devient favorable. Il est difficile de faire mieux ressortir les différences de traitement entre les intérêts du milieu agricole d'une part, et les autres intérêts protégés

[1175] Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques ; commission départementale de la nature, des paysages et des sites. En matière d'autorisation unique pour les IOTA, la situation est encore plus préjudiciable pour l'environnement et l'information des tiers, en ce sens qu'il est prescrit que le préfet peut faire établir un rapport sur la demande d'autorisation et sur les résultats de l'enquête (rapport obligatoirement établi pour les ICPE).

par la loi sur les ICPE d'autre part, quand, même dans le cadre de la réduction drastique des délais, l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) dispose toujours d'un délai de trois mois pour donner son avis. De plus, sa saisine reste obligatoire dans les communes comportant une aire de production de vins d'appellation d'origine.

Les débats au CSPRT, sur la suppression de la saisine obligatoire du CODERST à l'occasion des projets d'ordonnance et de décret, sont sans appel sur la position de l'administration en ce qui concerne l'utilité même de cette commission administrative, présidée par le préfet. Ainsi, le rapporteur du projet (Jérôme Goellner), Chef du service des risques technologiques au ministère de l'Ecologie, explique que la *« consultation automatique des CODERST et CDNPS a été supprimée parce que l'on a estimé que les préfets pouvaient tout à fait se passer de l'aide de ces organismes. (…) Ces avis sont, quoi qu'il advienne, uniquement consultatifs. Partant de là, si le Préfet veut une autorisation, il l'obtiendra* ». Confortant ce constat, Mme Christine Dachicourt, représentante des inspecteurs des installations classées, rappelle même que *« les dossiers font très souvent l'objet de présentations extrêmement brèves, en CODERST, lesquelles ne donnent lieu à aucune observation, dans 99 % des cas »*[1176] (souligné par nous).

Rappelons que la même administration vantait le rôle important joué par cette commission, en tant de garant et conseil en vue d'apporter des modifications aux prescriptions générales, quand il s'était agi de louer la procédure d'enregistrement.

Même s'il est bien connu que ce genre de commissions, dominées par l'administration et présidées par le préfet, jouent essentiellement un rôle de chambre d'enregistrement, quand ce n'est pas de caution, il s'agit tout de fois du dernier lieu d'échange possible entre différentes parties prenantes, en dehors d'un prétoire, et l'ultime moment où des amendements au projet d'arrêté d'autorisation peuvent encore être pris. Cela participe aussi d'une certaine transparence sur l'évolution d'un projet et de sa conclusion en termes de prescription, avant que le public intéressé n'en prenne connaissance une fois la décision publiée.

A défaut d'une décision expresse dans les trois mois, à compter de la réception par la préfecture du *« dossier de l'enquête »* transmis par le commissaire-enquêteur (en fait son rapport et ses conclusions), le silence gardé par le préfet vaut **décision implicite de rejet**. Ce délai peut toutefois être prorogé, mais avec l'accord du demandeur. Cette dérogation à l'article R. 512-26 qui prévoit une autorisation explicite, s'inscrit en droite ligne de la procédure d'enregistrement. Il n'est cependant pas certain qu'en matière d'autorisation préalable, une décision implicite de refus réponde bien à l'esprit des règles européennes qui se fondent en l'espèce sur une décision explicite. Certes, nous sommes ici dans le cas d'un refus, mais s'agissant de projets d'une certaine importance, puisque relevant de la procédure d'autorisation, la question se pose si l'objectif de clarté et de transparence, notamment par la connaissance de la motivation de la décision, est bien respecté.

[1176] Compte rendu du CSPRT en date du 28 janvier 2014, p. 23.

d. Le renforcement considérable des pouvoirs du juge et la régularisation érigée en règle

Sur le plan du contentieux, l'ordonnance du 20 mars 2014 bouleverse profondément le régime du recours. En premier lieu, la procédure est alignée sur celle des installations classées : les autorisations uniques deviennent soumises au contentieux de pleine juridiction. Toutefois, l'ordonnance ne mentionne pas dans ce dispositif le cas des recours contre une décision de refus du préfet. Aussi, dans le cadre d'un projet de décret modificatif de la procédure d'enregistrement, qui a été présenté au CSPRT lors de sa séance du 26 mai 2015[1177], des modifications ont été apportées, en vue de préciser que les règles de plein contentieux s'appliquaient également pour les décisions de refus d'autorisation unique du représentant de l'Etat dans le département.

Toutefois, le juge administratif saisi d'une requête dirigée contre ces décisions se prononce au regard des dispositions légales « en vigueur à la date des décisions contestées », et non en fonction des circonstances de fait et de droit à la date du jour de la décision, comme c'est le cas pour les ICPE. S'agissant d'une autorisation unique, comportant des prescriptions censées satisfaire aux différentes législations et réglementations qui fondent cette autorisation, sur laquelle le juge va se prononcer par une décision unique, ce défaut d'harmonisation n'est pas de nature à répondre à la simplification attendue.

La disposition vise en fait à apporter la sécurisation juridique maximale aux projets industriels, y compris à l'encontre de la volonté et des décisions des maires. Elle met ainsi fin à la faculté qu'avait alors une commune de modifier, en cours d'instance contentieuse, un document local d'urbanisme en vue d'y exclure l'implantation de l'installation classée. Le juge du plein contentieux était alors tenu de statuer en prenant en compte la modification intervenue entre-temps, qui s'opposait à l'ouverture d'une installation classée et devait, par voie de conséquence, annuler l'autorisation d'exploiter qui avait été initialement régulièrement autorisée[1178].

Si l'on comprend parfaitement la légitimité, et l'importance, d'apporter ainsi une plus grande sécurité et pérennité juridiques à l'exploitant, la disposition introduite à l'occasion de la procédure d'autorisation unique **achève de déposséder l'ultime prérogative du maire en matière d'installation classée**, par le biais de l'occupation du sol, qui n'a dès lors plus aucun moyen juridique pour s'opposer à une ICPE dont la commune ne voudrait pas.

En outre, l'ordonnance ouvre la voie à l'annulation partielle, au sursis à statuer et, même, à l' « autorisation modificative ». Elle reprend à l'identique les dispositions des articles L.

[1177] Le projet de décret avait été déprogrammé de la séance du 24 mars, à la demande de la profession agricole en ce qui concerne la réforme du dossier de demande d'enregistrement, avant d'être représenté une fois achevée une nouvelle concertation conduite avec les seuls opérateurs économiques.

[1178] V. notamment : CAA Lyon, 10 oct. 2000, *MATE,* n° 00LY00997.

600-5 et L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme, qui avaient été introduites par l'ordonnance n°2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme (art. 2). A savoir que le juge, après avoir constaté que les autres moyens soulevés ne sont pas fondés, peut limiter la portée de l'annulation à la partie du projet affecté par un vice, s'il peut être régularisé par une autorisation modificative, et, le cas échéant, fixer le délai dans lequel le bénéficiaire de l'autorisation pourra en demander la régularisation. Il peut, en outre, surseoir à statuer si le vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé par une autorisation modificative, jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Si l'autorisation modificative est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations.

Ces dispositions qui visaient initialement les recours exercés contre les permis de construire ont ainsi été étendues à toutes les autorisations formant l'autorisation unique, dont l'autorisation en matière d'ICPE. Par ailleurs, dans la foulée, elles ont été reprises à l'encontre des conclusions dirigées contre un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale (article L. 600-9 du Code de l'urbanisme, créé par la loi « ALUR » n° 2014-366 du 24 mars 2014 - art. 137 V) .

Pendant la période de suspension et de régularisation, l'arrêté attaqué reste applicable, dans toutes ses dispositions, y compris celles, irrégulières, que le juge a invité à régulariser. La question se pose de savoir si la régularisation ne doit concerner qu'un seul vice, du fait que le texte ne mentionne que le singulier, ou bien peut concerner plusieurs vices. Certaines juridictions, saisies de recours contre des permis de construire, ont déjà admis la régularisation simultanée de plusieurs vices, sur le fondement de la formulation analogue de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme[1179]. Il ne devrait faire guère de doute qu'il en ira de même pour la procédure d'autorisation unique.

Du fait que l'ordonnance ne contient aucune disposition précisant les modalités d'application aux instances juridictionnelles en cours à la date de son entrée en vigueur, la question se pose également si ces dispositions sont d'application immédiate. Toutefois, le Conseil d'État, dans son avis relatif au dispositif similaire de l'article L. 600-5, avait considéré que ces nouvelles dispositions, *« qui instituent des règles de procédure concernant exclusivement les pouvoirs du juge administratif en matière de contentieux de l'urbanisme,* [étaient]*, en l'absence de dispositions expresses contraires, d'application immédiate aux instances en cours, quelle que soit la date à laquelle est intervenue la décision administrative contestée. Elles peuvent être appliquées pour la première fois en appel »*[1180]*.* S'agissant en l'espèce de règles de procédure concernant exclusivement les

[1179] CAA Bordeaux, 12 juin 2014, n°12BX02902, invitant sur la base de l'article L. 600-5-1 C. urb., à régulariser un permis de construire entaché de trois vices distincts. Voir aussi les conclusions du rapporteur public X. de LESQUEN sur CE, 18 juin 2014, *Sté Batimalo*, n°376760, qui précisent que la régularisation au titre de l'article L.600-5-1 peut porter sur plusieurs vices régularisables.

[1180] CE, avis n° 376113 du 18 juin 2014**,** *Sté Batimalo*, n°376760. Avis rendu à la demande du Tribunal administratif de Pau qui avait décidé, par application de l'article L. 113-1 du Code de justice administrative, de transmettre le dossier de cette demande au Conseil d'Etat, en soumettant à son examen la question de

pouvoirs du juge administratif, en l'absence de dispositions expresses contraires, il y a lieu de considérer qu'elles doivent être d'application immédiate aux instances en cours, y compris pour la première fois en appel.

Enfin, outre la voie ouverte à une large régularisation, l'ordonnance du 20 mars 2014 consacre la règle de l'annulation partielle, qui procède d'une grande nouveauté en matière d'installation classée. En droit de l'urbanisme, c'est de longue date que le juge administratif se limite par exemple à une annulation partielle d'un PLU, lorsqu'il considère que des dispositions divisibles du plan sont entachées d'illégalité[1181]. L'article L. 600-5, créé par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006[1182], a par la suite édicté la possibilité pour une juridiction administrative de prononcer une « annulation partielle » de l'autorisation, lorsque seule une partie d'un projet de construction ou d'aménagement ayant fait l'objet de l'autorisation d'urbanisme était illégale.

L'ordonnance relative à l'autorisation unique ICPE, comme celle relative à la procédure unique IOTA, mais aussi l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme, prolongent et étendent encore ce principe d'annulation partielle, par une sorte de « divisibilité » des documents et des procédures qui composent chacun des projets concernés.

Il résulte de toutes ces dispositions que les pouvoirs du juge du plein contentieux de l'autorisation unique ont été amplifiés et élargis par rapport à ceux usuellement conférés au juge du plein contentieux. Il peut ainsi, non seulement annuler et/ou réformer, mais également procéder, lui-même, à la régularisation de l'autorisation unique ou bien surseoir à statuer dans l'attente de la régularisation, dont il peut déterminer le champ et le délai, par l'autorité compétente. Les prérogatives du juge administratif, déjà renforcées ces dernières années par le pouvoir d'injonction à l'administration notamment, en ressortent considérablement confortées. Alors qu'il est devenu, par certains aspects, un allié objectif de l'administration, à la lumière de la jurisprudence de plus en plus favorable à cette dernière et aux maîtres d'ouvrage.

Toutefois, si dans le domaine de l'urbanisme un permis modificatif correspond à une construction jurisprudentielle, devenue une norme bien établie, aucune procédure en matière d'ICPE ne précise ce qu'il convient d'entendre par « autorisation modificative ». Le titre ainsi accordé viendra-t-il compléter ou bien remplacer l'autorisation irrégulière, mais régularisée ? L'ensemble de la procédure doit-elle être reprise, comme s'il s'agissait d'une nouvelle demande, ou bien seule la partie viciée de la procédure doit–elle être

---

savoir si des dispositions du Code de l'urbanisme, issues de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013, étaient applicables aux instances introduites avant l'entrée en vigueur de la disposition législative

[1181] Voir CE, 19 octobre 1979, *Assoc. pour la protection du Pays de Rhuys,* n°11725.

[1182] Avant d'être modifié par l'ordonnance du 18 juillet 2013, qui ne reprend pas la formulation d'annulation partielle, mais celle, similaire, de limitation de *« la portée de l'annulation »* à la seule partie affectée par un vice.

régularisée ? Dans l'affirmative, si le vice a affecté l'enquête publique, cette dernière doit-elle à nouveau avoir lieu ?

La jurisprudence déjà établie permet d'apporter des premières réponses. A cet égard, la décision précitée de la Cour administrative d'appel de Nantes, à la suite de son annulation de l'autorisation d'exploiter un élevage porcin (au motif que le dossier de demande ne comportait pas la justification des capacités financières) est riche d'intérêt. Elle a ainsi autorisé l'exploitant à poursuivre son exploitation, à titre provisoire, pour une durée d'un an sous réserve du respect des prescriptions identiques à celles qui avaient été fixées dans l'arrêté d'autorisation annulé. Mais surtout, elle a permis à celui-ci de compléter son dossier de demande, dans le délai imparti, par une étude sur les capacités financières qui qui devra être mis à l'enquête, avant la délivrance d'une nouvelle autorisation[1183].

Néanmoins, il n'est pas improbable que, sur le fondement des dispositions introduites depuis lors, la jurisprudence affine encore le nouveau dispositif dans le sens croissant de la simplification et de l'allégement des procédures, en se limitant strictement, par exemple, à la simple régularisation de la pièce ou de la partie défectueuse de la procédure, puis la mise à l'enquête de cette seule pièce.

Comment ne pas partager à cet égard l'analyse de Christian Huglo : « *Sans doute les pouvoirs donnés au tribunal administratif* [et au-delà : au juge administratif] *de régularisation permettront de sauver les décisions attaquées, conformément à une pratique jurisprudentielle (…) en matière d'urbanisme ; en droit de l'environnement, la procédure sauvegarde souvent le fond : songeons ici seulement à l'étude d'impact »*[1184].

Par ailleurs, le juge, loin d'être un efficace sanctionnateur des atteintes à l'environnement, peut-il être un bon administrateur dans le cadre du régime du plein contentieux, pour une matière aussi technique ? Il est permis d'en douter fortement. Le président Courtin soulignait ainsi que « *les difficultés procèdent […] de la technicité croissante de la matière, même si le juge peut, pour compléter son information, recourir à l'expertise ou consulter à nouveau le* [CODERST] ou le service des installations classées »[1185].

[1183] CAA Nantes, 2 novembre 2013, n° 12N01516.

[1184] C. HUGLO, *« Autorisation unique ou quand le provisoire est fait pour durer », Envir.* 2014, n° 12, repère 11, p. 3. A la suite de ladite ordonnance, dans la même l'arrêt *Département du Tarn-et-Garonne* (CE, 4 avr. 2014, n° 358994) témoigne de la volonté de donner la priorité à la sécurité juridique (ici dans le but de préserver la stabilité des contrats administratifs).

[1185] M. COURTIN, *« Le contentieux des installations classées, un contentieux à repenser ? »*, *RJE* 1995, n° spéc., p. 61. Non seulement le juge n'y a recours qu'exceptionnellement, mais le concours du CODERST, dominé par l'administration, ou bien celui de l'inspection des installations classées, à l'occasion d'un contentieux dirigé contre un arrêté d'autorisation…rédigé par la même inspection, ne semble pas une mesure la plus pertinente. Le recours à l'expertise serait une bien meilleure solution, même si cela a un coût, si elle intervenait suffisamment en amont afin de ne pas retarder les décisions juridictionnelles. L'échappatoire est finalement ce que prescrit le décret du 2 mai 2014 : surseoir à statuer et s'en remettre à l'administration pour la régularisation. V. également sur la question du juge face à la technique : X. de LESQUEN, *« Le juge et l'exploitant », BDEI,* déc. 2014, sup. au n° 54, p. 15 ; M. DOMINGO, *« La science, le*

C'est pourquoi, comme il l'avait rappelé : *« Lorsque s'est posée la question de la nature du recours formé contre les décrets autorisant la création des centrales nucléaires,* [le] *commissaire du Gouvernement, M. Denoix de Saint-Marc, avait observé que la voie du plein contentieux était théoriquement ouverte, mais il avait déconseillé* [au Conseil d'Etat] *de l'emprunter, en raison notamment de la technicité de la matière* »[1186].

Denoix de Saint-Marc, alors jeune commissaire du Gouvernement, avait en effet déconseillé la voie du plein contentieux, en matière d'installations nucléaires de base, du fait même de la technicité de la matière. Quarante années après, le questionnement trouve toute son acuité : « *Vous aurez (…) remarqué que le régime juridique institué par le décret du 11 décembre 1963 est très proche de celui créé par la loi de 1917, du moins pour les établissements de première et de deuxième classe. Dans les deux cas, il y a lieu à une autorisation préalable, accordée après enquête et qui fixe les conditions auxquelles doit se conformer l'exploitant pour prémunir le voisinage des risques de pollution[1187]. D'où la question de savoir si vous devez vous connaître, face aux décrets d'autorisation d'installations nucléaires de base, les mêmes pouvoirs qu'une jurisprudence vous reconnaît face aux arrêtés d'autorisation d'un établissement classé. Mais nous ne vous inciterons pas à vous engager dans cette voie. (…) Nous craignons (…) que les pouvoirs que vous vous reconnaîtriez comme juges de plein contentieux ne soient en réalité bien illusoires. Il vous serait le plus souvent impossible de prendre parti sur le fond du litige, sans recourir de façon quasi systématique à l'expertise ; vous pourriez difficilement vous écarter de l'avis de ces experts ; mais ces derniers vous donneraient-ils de fermes avis, compte tenu des querelles qui continuent d'agiter le monde des spécialistes sur la gravité - réelle ou supposée- des pollutions nucléaires engendrées par des installations industrielles ?* »[1188].

e. La limitation drastique du droit au recours

Si d'un côté l'ordonnance du 20 mars 2014 étend le contentieux de pleine juridiction à l'ensemble de la procédure d'autorisation unique et privilégie la régularisation à l'annulation, le décret du 2 mai 2014 introduit, d'un autre côté, des dispositions régressives majeures à l'encontre du recours des tiers.

---

droit, le doute », Droit et Justice, n° 37, nov. 2011, pp. 1-2 ; D. REMY, *« Le juge administratif et la politique de l'environnement », in : « Le Juge administratif et l'environnement », RJE,* n° spéc. 2004, p. 133 et s.

[1186] M. COURTIN, *« Le contrôle juridictionnel des décisions individuelles relatives aux installations classées : peut-on se satisfaire de la pratique traditionnelle ? », BDEI,* 1996, p.12.

[1187] On notera incidemment la mention des seules nuisances de voisinage, et non pas de la protection de l'environnement.

[1188] D. SAINT-MARC, Concl. sur CE, 28 février 1975, *Sieurs Herr, Rettig et Boss*, *CJEG*, pp. 82-83.

En premier lieu, le délai de recours est limité à deux mois sans plus de prorogation possible à compter de la mise en service de l'installation. Les régressions régulières avaient réduit le délai, originellement illimité (décret de 1810 et loi de 1917), à un délai de quatre ans (loi du 19 juillet 1976), puis à un délai d'un an (loi ENE, voir *supra*). Les industriels n'ont eu de cesse de demander que les installations classées s'inscrivent dans le droit commun, malgré la spécificité de ces installations. C'est maintenant chose faite.

Certes des auteurs, nombreux, allaient dans le même sens, en considérant, notamment, que le public de nos jours dispose de l'information rapidement accessible et est capable de savoir, sans attendre la mise en service, si l'installation incriminée est à propre à générer des nuisances et lesquelles. Le président Courtin résume bien cette approche dans sa remise en cause du délai de recours de quatre ans : *« S'il est légitime et responsable de se préoccuper de la protection de l'environnement, il est nécessaire de permettre le développement… : si le délai de quatre ans pouvait se comprendre dans un passé lointain, à raison de peu d'informations diffusées préalablement à la prise de décision qui ne permettait de mesurer les inconvénients de voisinage dans toute leur étendue avant la mise en fonctionnement, il n'en va pas de même à présent ».* Et de poursuivre : « *Le volume, l'étendue et la précision des informations devant être fournies par le demandeur sont tels qu'il convient d'en faire le résumé, les consultations qui expriment des attentions particulières portées sur le projet ont été multipliées ; ainsi les inconvénients prévisibles de l'exploitation peuvent, de façon générale, être appréciés lors de l'instruction de la demande»*[1189].

Or, d'évidence il n'en est rien, le riverain (car il s'agit avant tout de contentieux de voisinage), est tout aussi démuni qu'un juge administratif, voire davantage, n'étant pas – quant à lui- un professionnel, face à la technicité du problème. Surtout, l'expérience montre que c'est bien durant le fonctionnement de l'installation litigieuse que des inconvénients et/ou dangers, parfois inattendus, pourront non seulement se révéler, mais aussi être appréciés et plus facilement démontrés.

Le délai de deux mois, déjà réduit, ne court pas à la date de la mise en service de l'installation, mais à compter de la dernière formalité de publicité accomplie (publications ou affichage en mairie). Pour autant, il n'est pas prévu d'affichage sur le terrain projeté (mesure souvent la plus visible pour les tiers), contrairement aux permis de construire.

Ce manque surprend d'autant plus que le décret reprend ensuite les contraintes procédurales imposées, qui avaient été édictées dans le cadre des recours en matière d'urbanisme par le décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 (article R. 600-1 du Code de l'urbanisme). Ainsi, en cas de recours contentieux, le requérant est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier celui-ci à l'auteur de la décision et au bénéficiaire de l'autorisation. Cette notification doit être effectuée dans les mêmes conditions en cas de demande tendant à l'annulation, ou à la réformation d'une décision juridictionnelle

[1189] M. COURTIN, « *La difficulté grandissante de l'octroi des titres et leur fragilité », BDEI, n*° 6, supp., déc. 2006, p. 43. Et de justifier la réduction des délais de recours à un an, pour les installations d'élevage ou liées à l'élevage introduits par la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole.

concernant une autorisation unique. L'auteur du recours est également tenu de le notifier à peine d'irrecevabilité du recours contentieux qu'il pourrait intenter ultérieurement à son rejet.

Auparavant, la loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction , avait, dans le même esprit de limiter les chances de succès des recours des tiers, créé un régime dérogatoire à l'exception d'illégalité, pour les vices de forme ou de procédure affectant les documents d'urbanisme[1190], lesquels s'opposent, rappelons-le aux installations classées[1191].

Ultime obstacle aux recours introduit par le décret du 2 mai 2014, qui pénalise plus souvent le requérant que le défendeur : saisi d'une demande motivée en ce sens, le juge devant lequel a été formé un recours peut fixer une date au-delà de laquelle des moyens nouveaux ne peuvent plus être invoqués. Cette disposition institue ainsi en la matière une « cristallisation » des moyens.

C'est donc une somme d'*impedimenta* qui est assénée aux requérants. Il en résulte la simplification et l'accélération de la procédure d'autorisation pour les porteurs de projet d'un côté, mais une sévère limitation de la procédure contentieuse pour les tiers, de l'autre. Jamais le déséquilibre entre la libre entreprise et le droit des tiers n'a été aussi marqué et politiquement assumé[1192].

Même les quelques garanties résiduelles que comportait le projet de décret mis en consultation publique n'ont pas résisté à l'intervention des groupes de pression des industriels. Ainsi, lors de la présentation du projet, il était précisé que : *« Les modalités et*

[1190] L'illégalité pour vice de forme ou de procédure ne peut être invoquée par voie d'exception, sauf exceptions, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause (article L. 600-1 du Code de l'urbanisme). Disposition qui avait fait l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel par l'opposition de l'époque, qui, une fois revenue aux affaires, l'a renforcée par la loi « SRU» du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Le Conseil constitutionnel avait jugé ce dispositif conforme à la Constitution, au motif que la limitation des recours à six mois, sur la base de la seule exception d'illégalité, permettait de rétablir l'instabilité juridique résultant de la multiplicité des contentieux. D'autant que les dispositions prises laissaient la possibilité à tout requérant de demander l'abrogation d'actes réglementaires illégaux, ou devenus illégaux, et de former des recours pour excès de pouvoir contre d'éventuelles décisions de refus explicites ou implicites (Conseil constitutionnel, 21 janvier 1994, n° 93-335 DC).

[1191] Florence Nicoud a mis en évidence *« la fonction du contentieux de l'urbanisme dans l'évolution du droit du contentieux administratif général »*, en ce qu'il est un précurseur, un terrain d'expérimentation des réformes à venir en matière du contrôle du juge pour l'ensemble du contentieux administratif. Voir : F. NICOUD, *« Du contentieux administratif de l'urbanisme – Etude visant à préciser la fonction du contentieux de l'urbanisme dans l'évolution du droit du contentieux administratif général »,* thèse, Droit, Nice, 2006, p. 23 et s.

[1192] Cette limitation du droit des tiers s'inscrit dans un contexte particulièrement défavorable, qui s'est retrouvé lors des débats parlementaires sur le projet de loi relative à « reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages » : tous les amendements proposés en faveur des actions de groupe dans le domaine de l'environnement (qui avaient déjà été exclues dans la loi « Hamon ») ont été repoussés. Voir L. de REDON, *« Vote en première lecture du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages »*, *EEI*, n° 5, mai 2015, alertes 93, p. 3.

délais de recours des différentes autorisations fusionnées divergeaient. Pour l'autorisation unique, (…) l'annulation de l'arrêté d'autorisation pourra être demandée dans un délai de deux mois à compter de la notification (pour l'exploitant) ou de la publication (pour les tiers) dudit arrêté. Ce délai correspond au délai de recours de « droit commun ». Il est proposé en revanche que les prescriptions fixées par l'arrêté préfectoral puissent être contestées pendant six mois à compter de la mise en service de l'installation. (…). Ce dispositif [devait] *permettre d'une part, d'assurer une plus grande sécurité juridique aux autorisations délivrées aux porteurs de projet, tout en permettant aux tiers intéressés de faire valoir que les prescriptions imposées sont insuffisantes*» (souligné par nous).

C'était en ces mêmes termes que le projet de procédure d'autorisation unique avait d'ailleurs été présenté et validé lors de la séance du CSPRT du 28 janvier 2014.

La cascade de consultations, dont la consultation publique par voie électronique, s'est cependant traduite, en fait, par un texte amendé dans le sens croissant de l'allégement de la procédure et de la limitation du droit au recours. C'est ainsi qu'a notamment été supprimée la faculté du recours durant les six premiers mois de la mise en service de l'installation. Tout cela, au nom de la « simplification administrative », alors que dans le même temps, le décret est passé de 37 articles (projet présenté au CSPRT) à 47 lors de sa publication. Il s'agit là d'une nouvelle démonstration que les dispositions législatives et réglementaires destinées à décourager le contentieux des tiers, et notamment associatif, *« sont multiples et* (qu')*elles ont eu tendance à se renforcer ces dernières années »*[1193].

Ces dispositions régressives en matière de contentieux se retrouvent à l'identique dans le décret n° 2014-751 du 1er juillet 2014, relatif à l'expérimentation d'une autorisation unique pour les IOTA soumis à autorisation au titre de l'article L. 214-3. Cependant, il ajouté une disposition utile : « *Sans préjudice des délais et voies de recours(susvisés), les tiers (…) peuvent déposer une réclamation auprès du préfet, à compter de la mise en service de l'installation ou de l'ouvrage ou du début des travaux ou de l'activité, aux seules fins de contester l'insuffisance ou l'inadaptation des prescriptions définies dans l'autorisation, en raison des inconvénients ou des dangers que* [le IOTA] *présente pour le respect des intérêts mentionnés à l'article 3 de l'ordonnance précitée ».*

Le préfet dispose alors d'un délai de deux mois, à compter de la réception de la réclamation, pour répondre de manière motivée. S'il estime la réclamation fondée, le préfet fixe des prescriptions complémentaires (art. 24). Même cette garantie, minimale, n'a pas été introduite dans la procédure d'autorisation unique relative aux ICPE, eu égard aux rapports de force en présence.

Sur les recommandations du Conseil de la simplification pour les entreprises[1194], la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises a étendu le dispositif de l'autorisation unique aux installations de production d'électricité

[1193] S. CHARBONNEAU, *Justice environnementale et contentieux associatif »,* in A. MICHELOT (dir.) : *« Equité et environnement »,* Larcier, 2012, p. 316.
[1194] *« Les 50 premières mesures de simplification pour les entreprises »,* 14 avril 2014.

en mer, en instituant une décision unique pour ces installations situées sur le domaine public maritime, pour les liaisons électriques intérieures aux installations correspondantes, pour les postes de livraison d'électricité qui leur sont associés, ainsi que pour les ouvrages de raccordement au réseau public de ces installations (art. 18).

f. Les vrais mérites et intérêts de l'autorisation unique

Le réel intérêt de la procédure pour l'exploitant réside en l'existence d'une autorisation unique[1195]. Il dispose ainsi d'un seul arrêté édictant les prescriptions à respecter, tant en matière de droit forestier ou rural, que du droit des installations classées et de la protection de la nature. Pour les installations concernées de production d'électricité, le gain est plus substantiel compte tenu de la fusion d'un plus grand nombre d'autorisations en une seule (parmi lesquelles le permis de construire et l'autorisation au titre du Code de l'énergie).

Par contre, alors que la procédure relative aux espèces protégées est intégrée dans la procédure unique, ce n'est point le cas de la procédure propre à s'assurer de l'absence d'incidences significatives sur les sites Natura 2000. Or, l'étude d'impact vaut étude d'incidences si elle en comprend les éléments ; pour les sites et les installations concernées, il eût été pour le moins cohérent et efficient que cette option devînt une obligation dans le cadre d'une procédure unique.

Pour le public, la procédure unique lui permet d'avoir une vision d'ensemble du projet et de la procédure d'autorisation, y compris pour des autorisations pour lesquelles son avis ne lui était alors pas demandé (cas de la procédure relative à la dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées). S'y ajoutent les procédures relatives au permis de construire et au Code de l'énergie pour les installations concernées de production d'électricité[1196]. Mais les projets d'ICPE qui nécessitent tous ces titres sont fort rares. En définitive, le public ne gagnera que peu de choses.

En pratique, en dehors des installations de production d'énergie, qui sont les vraies bénéficiaires de la réforme[1197] mais non représentatives de l'ensemble des ICPE soumises

---

[1195] Plus précisément, plusieurs autorisations unifiées en une seule.

[1196] Relevons, à cette occasion, l'incohérence manifeste de l'administration qui a consisté à vouloir, contre maints avis contraires, promulguer un Code de l'énergie, alors que de nombreuses dispositions recouvrent le champ soit du Code de l'environnement, soit du Code minier. Quand il s'agit de défendre des intérêts catégoriels, l'on voit combien la démarche de « simplification » ne s'impose plus. Bien au contraire, quand il s'agit, comme en l'espèce, de créer un nouveau code. Une fois que la partie législative du Code de l'énergie a été promulguée par l'ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011, puis a été ratifiée (et modifiée) par l'article 38 de la loi n°2013-619 du 16 juillet 2013), le Gouvernement décide alors qu'il conviendrait de simplifier les procédures et d'unifier les différentes autorisations…

[1197] Les associations qui ont déposé des requêtes en annulation devant le Conseil d'Etat ne s'y sont pas trompées : ce sont des associations opposées à l'implantation des éoliennes ou de protection du paysage,

à autorisation, l'intérêt premier pour le demandeur d'une telle autorisation « unique » reste des plus limités, tant il est rare qu'une demande d'autorisation s'accompagne d'une demande de défrichement justifiant d'une étude d'impact [1198] ou de dérogation en matière d'espèces protégées.

D'autant plus qu'en ce qui concerne l'enquête publique unique, le bénéfice pour l'exploitant est ténu par rapport à la situation qui préexistait : rares ont été en effet les exploitants qui ont mis à profit l'option qui leur était ouverte, à savoir la procédure d'enquête conjointe. Les raisons de sécurité juridique ou propres au projet (stades différents d'avancement des études ou des données) ont très souvent prévalu.

La position du Medef est éclairant de ce point de vue quand, lors de la consultation préalable à la saisine du CSPRT (séance du 28 janvier 2014), il a tenu à faire savoir qu'il restait attaché au principe de l'indépendance des législations, qui garantit que *« l'autorisation unique, en tant qu'elle porte sur des législations distinctes, est composée de volets autonomes et divisibles. De la sorte, le refus de délivrance de l'autorisation au titre du manquement à une législation n'impliquerait pas qu'il faille recommencer, ensuite, l'instruction des éléments portant sur les autres législations ou que l'annulation de l'un des volets de l'autorisation n'entraîne l'annulation des autres ».*

L'*instrumentum* unique masque en fait une nouvelle régression du droit de l'environnement, qui renforce le déséquilibre au détriment des tiers. Ce déséquilibre ne réside pas dans le fait que la réforme consacre tous les pouvoirs aux mains du préfet, car c'était déjà le cas avant : il demeurait déjà peu de services ou de commissions dont la consultation était obligatoire et le préfet restait maître de la situation. L'exemple du CODERST est manifeste à cet égard.

Le vrai bénéfice pour les industriels ne se situe pas, non plus, là où l'intitulé de la réforme l'évoque : pas dans l'autorisation unique, mais bien dans l'instruction expéditive laissant peu de temps aux services ou organismes de l'Etat, par ailleurs en sous-effectifs croissant, pour un examen critique des projets. Cette procédure permet aussi de dessaisir l'Ae du CGEDD pour les programmes de travaux, ainsi que supprimer maintes consultations (jusqu'au CODERST). Le dispositif régressif est parachevé par un durcissement du droit des tiers en matière de contentieux. Il accroît, en outre, fortement les pouvoirs du juge

---

conduites par la Fédération environnement durable (FED) qui entend lutter contre *« une industrialisation éolienne massive du territoire ».*

[1198] Le défrichement doit porter sur une surface égale ou supérieure à 25 ha pour être soumis à étude d'impact. Situation très rarement rencontrée pour des ICPE. Si, en vertu des dispositions de l'article L. 341-3 du Code forestier, nul ne peut user du droit de défricher ses bois et forêts sans avoir préalablement obtenu une autorisation, la mesure ressortit bien souvent à une simple formalité lorsque le projet n'est pas soumis à étude d'impact. De plus, parmi les exemptions de demande d'autorisation (article L. 342-1 du Code forestier) figurent les bois et les forêts de superficie inférieure à un seuil compris entre 0,5 et 4 hectares, fixé par département ou partie de département par le représentant de l'État, au bénéfice parfois de projets d'implantation d'ICPE.

administratif, lequel se montre de plus en plus enclin à privilégier la sauvegarde de l'entreprise, l'emploi et l'activité économique. **L'annulation, qui était déjà l'exception, est vouée à la disparition, au profit, au mieux, de la régularisation.**

Dans les années 1960 et 1970, il convenait avant tout de construire le droit de l'environnement. Si, de nos jours, la modernisation du droit de l'environnement passe inéluctablement par une simplification du droit et des procédures[1199], cette dernière ne devrait être en rien le prétexte à déréglementer, à alléger les exigences. La simplification doit être au service d'une meilleure appropriation du droit par tous, donc d'une meilleure efficience. Elle ne doit ni viser, ni conduire au résultat inverse, alors qu'elle est manifestement utilisée dans ce but, quel qu'en soit l'affichage contraire.

Ainsi, le « Rapport de présentation du guide d'évaluation des mesures de simplification en faveur des entreprises »[1200] tient à préciser que *« la procédure d'autorisation unique ICPE se déroule à droit constant. Le principe est donc celui de la neutralité : il s'agit de simplifier des procédures et non de supprimer des exigences réglementaires »* (p. 21, souligné par nous). Or, on le voit, une telle assertion est particulièrement inexacte.

D'ailleurs, dans le cadre des états généraux de la « modernisation » du droit de l'environnement, le groupe de travail sur le « permis environnemental unique », présidé par Jean-Pierre Duport, avait tenu à souligner : *« On peut craindre que les premières initiatives prises en matière de simplification du droit de l'environnement ne se traduisent, à leur tour, par de multiples initiatives difficilement lisibles et donc à terme par une complexification du droit accentuée par l'instabilité chronique de celui-ci »*[1201].

&2. Les établissements relevant de la directive Seveso

[1199] Ainsi, à titre d'exemple, les premiers codes Dalloz de l'environnement des années 1980, qui avaient vu le jour bien avant la codification officielle (sur l'initiative de Jean Lamarque), comportaient quelques centaines de pages. Face à l'inflation constante des textes, notamment durant ces dernières années, parfois au nom de la « simplification », le code 2015 contient dorénavant plus de 3 500 pages, alors que leurs auteurs s'étaient donné pour objectif d'essayer de ne pas dépasser 3 000 pages (Ph. BILLET : comm. orale).

[1200] Etablis par des inspecteurs et contrôleurs généraux de quatre ministères (Intérieur, Ecologie, Agriculture et Finances), en septembre 2014. Ce rapport est, par ailleurs, classé « confidentiel », alors qu'il entend présenter et justifier l'évaluation qui devait être faite de cette expérimentation, dans un cadre collégial, donc transparent…C'est dire l'esprit qui animait, dès le départ, les initiateurs de cette réforme.

[1201] Constat exprimé dans le document de synthèse, remis au groupe de travail sur le « permis environnemental unique », en date du 13 avril 2015, p. 4. Le droit de l'environnement, et en particulier le droit des installations classées, n'est cependant pas le seul à souffrir de ce vibrionisme normatif. Ainsi, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), de juin 2015, supprime la clause de compétence générale pour les régions et les départements, afin d'éviter des sources de chevauchement. Alors qu'une loi juste antérieure, à savoir la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, l'avait rétablie...après sa suppression par une loi qui lui était antérieure.

A la suite du rejet accidentel de dioxine intervenu en 1976 à Seveso (Italie), une législation communautaire s'est peu à peu étoffée pour que les Etats membres se dotent d'une politique commune d'identification, de prévention et de maîtrise des risques industriels majeurs. Trois directives ont vu le jour au cours des quarante années qui ont suivi cet accident industriel (A). Si elles ont fortement contribué à la prise de conscience de ces risques et à la mise en place de mesures globalement appropriées, elles présentent également des limites dans cette approche, que la transposition par la France de la directive Seveso 3 accentue encore et qui a été le prétexte pour renforcer la régression de la règlementation relative aux ICPE (B).

A. L'évolution de la directive Seveso

La directive n° 82/501/CEE en date du 24 juin 1982, dite Seveso 1, a été modifiée plusieurs fois et son champ a été progressivement étendu[1202]. Elle a été abrogée et remplacée par la directive, dite Seveso 2, n° 96/82/CE du 9 décembre 1996 concernant *« la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses »*[1203].

La deuxième directive a renforcé les mesures de prévention des accidents majeurs en imposant notamment la mise en œuvre par l'exploitant d'un système de gestion et d'une organisation (ou système de gestion de la sécurité, dit SGS) proportionnés aux dangers des installations en jeu**.** Il est à noter que contrairement à la directive originelle, qui concernait « les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles » la directive Seveso 2 porte sur les dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

Ce sont les substances (et mélanges) qui font ainsi l'objet de toutes les attentions et non plus les activités en elles-mêmes qui mettent en œuvre ces substances. La directive a adopté une nouvelle démarche plus globale, en ne visant plus des installations prises séparément, ou des activités considérées comme dangereuses en tant que telles, mais cette fois en prenant en compte des établissements dans leur entièreté, dans lesquels des substances dangereuses sont présentes en quantité suffisante pour générer un risque d'accident majeur.

[1202] Elle a été modifiée notamment par la directive 88/610/CEE du Conseil du 24 novembre 1988, dite amendement 2 (correspondant à la deuxième modification de la directive), en ce qu'elle a étendu et renforcé les exigences et substances concernées en matière de stockage de substances ou de préparations dangereuses en vrac ou sous emballage.

[1203] Art. 23-1, JOCE n° L 10 du 14 janvier 1997. Elle a été transposée en droit français par l'arrêté modifié du 10 mai 2000 relatif à la prévention des accidents majeurs, qui a été suivi par des décrets de nomenclature des installations classées (intégration des installations Seveso haut) et par des procédures concernant notamment le contenu spécifique de l'étude de dangers, l'institution de servitudes ou la maîtrise de l'urbanisation (voir *infra)*.

L'approche « substances », qui fut celle de la France depuis la refonte de la nomenclature initiée en 1992[1204], a ainsi été reprise. Il faudrait même plus précisément relever l'approche fondée sur le couple « établissements/substances », tant la directive Seveso 2 reposait, davantage sur les établissements que sur les installations, de sorte que le terme le plus approprié serait celui d'établissement Seveso[1205]. En effet, les interactions de toutes les sources de dangers en jeu, tant internes qu'externes à l'établissement, nécessitent une démarche globale et systémique. Les définitions explicitées dans la directive en rendaient bien compte : un établissement représentait ainsi l'ensemble du site placé sous le contrôle d'un exploitant, où des substances dangereuses se trouvaient dans une ou plusieurs installations, y compris les infrastructures ou les activités communes ou connexes.

Une installation, quant à elle, se résumait à une unité technique au sein d'un établissement, dans lequel des substances dangereuses étaient produites, utilisées, manipulées ou stockées. Par contre, l'installation devait être comprise en toutes ses composantes, à savoir*« tous les équipements, structures, tuyauteries, machines, outils, embranchements ferroviaires privés, quais de chargement et de déchargement, appontements desservant l'installation, jetées, dépôts ou structures analogues, flottantes ou non, nécessaires pour le fonctionnement de cette installation »*[1206].

Elle consacrait aussi la notion de dangers, plus que celle de risques. La différence, importante, est souvent méconnue et génère bon nombre de confusions. En effet, comme le définissait d'ailleurs la directive, le danger est la propriété intrinsèque d'une substance dangereuse ou d'une situation physique de pouvoir provoquer des dommages pour la santé humaine et/ou pour l'environnement. Le risque, quant à lui, représente la probabilité qu'un effet spécifique se produise dans une période donnée ou dans des circonstances déterminées, c'est-à-dire en quelque sorte que le danger se matérialise. En conséquence, il importe de bien connaître tous les dangers associés aux substances concernées quand elles sont utilisées, produites ou stockées afin de prévenir et maîtriser les risques associés qu'elles peuvent générer.

La directive Seveso 2, de par ses prescriptions et ses critères nouveaux, a conduit d'une part à augmenter le nombre de sites à risques concernés, d'autre part à les classer en deux catégories, selon la gravité des risques encourus. A savoir ceux qui doivent s'attacher essentiellement à prévenir les accidents majeurs (art. 6 et 7) et ceux à risques plus élevés qui doivent mettre en place un système de gestion de la sécurité, ainsi que des plans d'urgence internes et externes (art. 9 et 11). En droit français, ces sites ont

[1204] Même si la série 2000 de la nomenclature est souvent considérée comme portant sur les activités, en fait elle porte essentiellement sur la mise en œuvre de substances (voir *infra).*

[1205] A l'inverse de la directive IED du 24 novembre 2010 qui repose sur le couple « installations/activités », et qui ne mentionne d'ailleurs aucune définition relative à un établissement (voir *infra).*

[1206] Cette définition d'une installation n'a jamais été reprise dans le droit français, pas plus qu'il n'a été tenu compte de tous les équipements et structures mentionnés ici.

correspondu respectivement aux seuils « bas » et « haut »[1207]. Les établissements Seveso seuil haut étaient identifiés par les lettres "AS" (autorisation avec servitudes d'utilité publique) dans la nomenclature ; ils correspondaient également aux établissements qui se trouvaient classés dans cette catégorie, en raison de l'application de la règle d'addition des différentes substances ou préparations susceptibles d'être présentes dans l'établissement, selon la formule précisée à l'article R. 511-10.

Les établissements Seveso seuil bas, quant à eux, n'étaient pas identifiés par la nomenclature des installations classées. Il s'agissait des établissements, soit qui présentaient des quantités de substances supérieures aux seuils indiqués dans l'annexe I de l'arrêté modifié du 10 mai 2000, soit qui résultaient de l'application de la règle d'addition des substances ou de mélanges indiquée dans son annexe II, selon la formule relevant de l'article R. 511-10.

Les mesures de sécurité et les procédures à prendre étaient adaptées pour chacune de ces deux catégories d'établissements, selon le principe de proportionnalité. Le champ d'application avait été revu pour ne plus faire de distinction entre l'activité de stockage ou l'utilisation de substances dangereuses. De plus, étaient prises en compte d'autres installations présentant des dangers majeurs, comme les installations manipulant et stockant des explosifs, les installations d'élimination de déchets dangereux, ou encore les installations nucléaires présentant des risques d'origine chimique, qui étaient jusqu'alors exclues de la directive précédente.

La directive Seveso 2 concernait quelque 10 000 établissements industriels dans l'Union européenne, dont plus de 10 % en France. En 2010, le ministère chargé de l'environnement dénombrait ainsi 1 133 établissements relevant de la directive Seveso, dont 606 à seuil haut et 527 à seuil bas.

La directive 2012/18/UE du 4 juillet 2012, dite directive Seveso 3, relative « aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses »[1208], a remplacé à son tour, au 1er juin 2015, la directive Seveso 2. Son intitulé, simplifié et plus intelligible, cible également les substances qui présentent un danger en elles-mêmes. Elle renforce la notion de dangers et l'approche mixte « (établissements/substances) », et elle reprend la définition relative à l'établissement et à l'installation.

La directive Seveso 3 prend en compte les dispositions du règlement européen CLP[1209], en procédant notamment à l'alignement de la liste des substances concernées sur le

---

[1207] Tel que cela figurait dans l'arrêté du 14 décembre 2011 modifiant l'arrêté du 10 mai 2000, relatif à la prévention des risques majeurs, impliquant des substances ou des préparations dangereuses présentes dans certaines catégories d'installations classées soumises à autorisation.

[1208] JOUE du 24 juillet 2012.

[1209] Classification, Labelling and Packaging of substances and mixtures. Règlement (CE) n° 1272/2008 du 16 décembre 2008 (JOCE, 16 déc.) relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, modifiant et abrogeant les directives 67/548/CEE et 1999/45/CE et modifiant le règlement (CE) n° 1907/2006. L'entrée en vigueur du règlement est progressive depuis le 20 janvier 2009 et doit être définitive au 1er juin 2015 (date sur laquelle s'est naturellement alignée la directive Seveso 3). Voir

nouveau système de classification des substances dangereuses et les dénominations de dangers dudit règlement. Lequel se fonde de son côté sur le système général harmonisé des Nations unies, afin que la mention des dangers présentés dans l'étiquetage soit homogène de par le monde.

Alors que le règlement CLP recouvre 16 dangers physiques, 10 classes de danger pour la santé, et 2 classes de danger pour l'environnement, la directive Seveso 2 reposait, quant à elle, sur 5 dangers physiques et 9 classes de danger. Au-delà du nombre, des différences de qualification sont également à relever : la catégorie "dangereux pour la couche d'ozone" n'existe que dans le règlement CLP, tandis que celle "danger pour l'environnement non aquatique" ne figure que dans la directive Seveso 2. De même, la notion de préparations cède la place à celle de mélanges. Le champ de la directive Seveso a donc été profondément redéfini.

A la suite de la réglementation française, la directive Seveso 3 différencie deux types d'établissements, selon la nature et la quantité totale de matières dangereuses présentes sur le site : les établissements Seveso seuil haut, les établissements Seveso seuil bas. Parmi les autres modifications notables opérées par la nouvelle directive se trouvent des exigences accrues concernant l'accès du public aux informations relatives à la sécurité et à l'environnement, sa participation au processus décisionnel et son accès à la justice, conformément aux dispositions de la convention d'Aarhus. Ces dispositions avaient déjà été largement prises en compte dans notre droit, avant que le régime de la procédure d'autorisation unique (qui ne fait pas de distinction entre les installations soumises à autorisation), fortement régressive en matière du droit des recours, ne soit introduit (voir *supra)*.

Des dispositions nouvelles résultent de la directive, comme l'accès sur internet par le public aux informations relatives aux établissements Seveso situés à proximité du domicile, aux programmes de prévention des accidents et aux mesures d'urgence prévues en cas d'occurrence. Le texte entend également renforcer la prévention et limiter les effets « domino » en cas d'accidents par une information préalable entre sites à risques, même ceux qui ne relèvent pas de la directive. De même, il introduit l'obligation pour les autorités de recenser les établissements dont la proximité est telle qu'elle accroît les conséquences d'un accident majeur, y compris les établissements à quantité-seuil faible (seuil bas). Enfin, la directive prescrit des règles plus strictes pour l'inspection des installations, en vue d'une meilleure effectivité et efficacité des mesures de sécurité.

La transposition de ces dispositions dans la réglementation française a conduit en conséquence à des modifications substantielles de la nomenclature des installations classées, d'autant plus qu'au cours de la même période il y avait également obligation de transposer la directive IED (voir *supra)*. De même, chaque exploitant des installations

---

notamment : MP. MAÎTRE, *« La directive Seveso III : quelle transposition en droit français ? », Envir.* 2012, n° 10, étude 12.

visées par l'arrêté modifié du 10 mai 2000 (seuils haut et bas) doit réaliser régulièrement un recensement des substances et des préparations dangereuses susceptibles d'être présentes dans l'établissement (nature, état physique et quantité). Cette disposition porte cette fois sur toutes les substances entrant dans le champ de la directive : sous forme de matières premières ou de produits finals, comme auparavant, mais aussi de produits dérivés, de produits intermédiaires ou même de résidus.

Jusqu'au 1er juin 2015, les établissements seuil haut étaient classés "AS". Depuis lors, cette mention a disparu de la nomenclature[1210] : les installations concernées devront toutes être identifiées par les dispositions de l'article R. 511-9 et R. 511-10 et par les nouvelles rubriques 4000 de la nomenclature.

Si la transposition de la directive Seveso 2 n'avait pas conduit à de grands bouleversements pour les établissements relevant du seuil bas, par rapport aux procédures et aux mesures propres aux ICPE soumises à autorisation, il en va différemment avec la directive Seveso 3 compte tenu des exigences nouvelles ou renforcées. Il en est ainsi de l'obligation de mettre en place une politique de prévention des accidents majeurs, fondée sur un engagement d'une amélioration permanente, qui doit être actualisée tous les cinq ans, que les établissements soient seuil haut ou bas. De même, les systèmes de gestion de la sécurité (SGS) doivent être complétés par la notion de gestion et maîtrise des risques associés au vieillissement[1211].

Les fréquences d'inspection sont fixées à un an pour les établissements Seveso seuil haut et trois ans pour les seuils bas. La directive introduit une obligation d'inspections inopinées en cas de plainte sérieuse mais également une exigence de contre-visite dans les six mois qui suivent une non-conformité majeure lors de la visite précédente. Par ailleurs, chaque exploitant concerné doit élaborer son plan particulier d'intervention (PPI) au maximum deux ans après la réalisation de l'étude de dangers.

La loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable, dite loi DDADUE, est une « loi-monument » très technique. Elle transpose officiellement six directives[1212], dont la directive Seveso 3, et procède aux adaptations en droit français de deux règlements communautaires. Elle procède également à la ratification d'une douzaine

---

[1210] Par le décret de nomenclature n° 2014-285 du 3 mars 2014 (voir *infra).*

[1211] Toutefois, la France a obtenu de la Commission de Bruxelles que les SGS ne soient pas obligatoires pour tous les établissements, notamment pas pour les établissements seuil bas, en faisant valoir que les études de danger peuvent jouer ce rôle (alors qu'elles ne sont nullement conçues selon un système de management).

[1212] En fait, elle permet la transposition de bien plus de directives, en créant dans le Code de l'environnement un chapitre dédié aux produits et équipements à risques qui regroupe des dispositions de sept autres directives. Elle ratifie (et modifie) en outre l'ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 qui avait créé le Code de l'énergie, bien que de nombreuses dispositions recouvrent le champ soit du Code de l'environnement, soit du Code minier. D'ailleurs, la procédure dite d'autorisation unique, introduite par une autre ordonnance, reviendra sur différentes autorisations qui en sont résulté et unifiera certaines procédures (voir *supra).*

d'ordonnances, dont l'ordonnance 2012-7 du 5 janvier 2012 portant transposition du chapitre II de la directive, dite IED, n° 2010/75/UE et l'ordonnance n° 2012-8 du 5 janvier 2012, portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des pollutions et des risques.

La loi DDAUE crée une section 9 au sein du chapitre V du titre Ier du livre V du Code de l'environnement, ainsi rédigée : « Installations classées pour la protection de l'environnement susceptibles de créer des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses ». Cette section regroupe toutes les dispositions spécifiquement dédiées aux sites Seveso, à savoir principalement : les études de dangers, les politiques de prévention des accidents majeurs (PPAM), les systèmes de gestion de la sécurité (SGS), les plans d'urgence (POI ou PPI), les servitudes, et les mesures relatives à l'information « physique » des riverains des sites à risques[1213].

Le décret n° 2014-284 du 3 mars 2014 modifiant le titre Ier du livre V du Code de l'environnement a été pris pour l'application, à compter du 1er juin 2015, de l'article 10 de la loi du 16 juillet 2013. Il vise notamment pour l'exploitant l'obligation de recenser tous les quatre ans les substances, préparations ou mélanges dangereux susceptibles d'être présents dans ses installations, d'établir une étude de dangers et de mettre en œuvre, et d'actualiser tous les cinq ans, une politique de prévention des accidents majeurs[1214].

Le décret consacre la différenciation entre établissements « seuils hauts » et « seuils bas »[1215], en dédiant aux premiers une sous-section spécifique dans le Code de l'environnement. Il est prescrit pour l'exploitant l'obligation d'établir un plan d'opération interne (POI) et de mettre en œuvre un système de gestion de la sécurité (SGS). Les autorités ont, de leur côté, la possibilité d'instituer des servitudes d'utilité publique à l'intérieur d'un périmètre délimité autour de l'installation.

En outre, il est édicté la mise à disposition du public, en permanence par voie électronique, d'informations relatives aux accidents majeurs susceptibles de se produire et aux moyens mis en œuvre pour en assurer la prévention et la réduction des conséquences en cas d'occurrence[1216].

En résumé, la périodicité de la production et de mises à jour de documents ou d'informations à l'adresse de l'inspection ou du public sont les suivantes : une fréquence quadriennale pour le recensement des substances, préparations ou mélanges dangereux

---

[1213] La section est divisée en deux sous-sections, selon un découpage clair : l'une porte sur les dispositions qui s'appliquent à tous les établissements Seveso, l'autre est dévolue aux seuls établissements seuil haut.

[1214] Il a été suivi de l'arrêté ministériel du 26 mai 2014, qui fixe les prescriptions relatives à la prévention des accidents majeurs impliquant des substances ou mélanges dangereux présents dans certaines installations classées.

[1215] Les établissements relevant de la directive Seveso sont qualifiés de « seuil haut » ou de « seuil bas », au sens du III de l'article R. 511-10.

[1216] Voir notamment : C. VINIT-GUELPA, *« Nouvelle réforme majeure du droit des installations classées avec la transposition de la directive Seveso», CPEN,* n° 432, avril 2014, p. 20-21.

susceptibles d'être présents dans les installations (art. R. 515-86), une fréquence quinquennale pour le réexamen de la PPAM (art. R. 515-87), comportant l'avis du CHSCT sur le document initial, comme sur ses réexamens périodiques. En outre, doit être mise à disposition du public, en permanence, par voie électronique, les informations relatives aux accidents majeurs et aux moyens mis en œuvre, pour en assurer tant la prévention que la réduction des conséquences (art. R. 515-89).

Le décret précise en outre que les établissements qui, au 30 mai 2015, entrent dans le champ d'application du IV de l'article L. 515-8 (seuil haut), devront porter à la connaissance du préfet, avant le 1er juin 2016, le plan d'opération interne (POI) révisé. Lequel devra, tout comme le PPI, être actualisé tous les trois ans.

Le tableau de synthèse suivant récapitule la fréquence de réexamen des principaux documents relatifs à la sécurité.

Tableau 11 : Synthèse des documents exigés en matière de sécurité pour les établissements relevant de la directive Seveso 3, en fonction de leur classement

Documents réglementaires	**SEVESO SEUIL HAUT**	**SEVESO SEUIL BAS**	**PERIODICITE DE REEXAMEN**
Recensement des substances dangereuses	X	X	Tous les 4 ans
Politique de Prévention des Accidents Majeurs (PPAM)	X	X	Tous les 5 ans
Etude de dangers	X	X	Tous les 5 ans pour les Seuils haut Pas de périodicité pour les Seuils bas
Système de Gestion de la Sécurité (SGS)	X	Non concerné	Pas de périodicité
Plan d'Opération Interne (POI) = Plan d'urgence interne	X	Non concerné	Tous les 3 ans
Plan Particulier d'Intervention (PPI) = Plan d'urgence externe	X	Non concerné	Tous les 3 ans

Dorénavant, le statut Seveso d'un établissement industriel est déterminé soit par le dépassement direct des seuils Seveso, en application du I de l'article R. 511-11, soit par la règle de cumul des substances dangereuses concernées, en application du II de l'article R. 511-11.

Ainsi, une installation répond à l'une ou l'autre règle lorsque *« pour l'une au moins des rubriques mentionnées au premier alinéa du I de l'article R.511-10, les substances ou mélanges dangereux qu'elle vise sont susceptibles d'être présents dans l'installation en quantité supérieure ou égale respectivement à la quantité seuil bas ou à la quantité seuil haut que cette rubrique mentionne ».* La disposition I de l'article R. 511-11 précise ce qu'il en est pour les différentes rubriques concernées : *« Pour une rubrique comprise entre 4100 et 4699, est comptabilisé l'ensemble des substances ou mélanges dangereux présentant la classe, catégorie ou mention de danger qu'elle mentionne, y compris les déchets visés par les rubriques 2700 à 2799 et les substances visées par les rubriques 4800 à 4899, mais à l'exclusion des substances ou mélanges dangereux nommément désignés aux rubriques 4700 à 4799, 2760-3 et 2792. Pour l'application de la règle de dépassement direct seuil bas, les rubriques ne mentionnant pas de quantité seuil bas ne sont pas considérées. »*.

La règle de cumul permet en outre de savoir si un établissement est redevable des exigences propres aux sites Seveso haut ou Seveso bas, même dans le cas où les seuils correspondants pris isolément ne seraient pas directement atteints. Cette règle permet d'évaluer de manière globale les dangers physiques, les dangers pour la santé et les dangers pour l'environnement des substances présentes dans un établissement. En application de l'article R. 511-12, lorsqu'une substance ou un mélange dangereux sont visés par plusieurs rubriques, des ordres de priorité pour le calcul du cumul sont précisés en fonction des rubriques en jeu.

Le bouleversement opéré par la transposition de la directive se traduit par une refonte profonde de la nomenclature résultant du décret de nomenclature n° 2014-285 du 3 mars 2014, entré en vigueur le 1er juin 2015 (voir *infra),* mais également par un volumineux arrêté en date du 11 mai 2015[1217]. Ce dernier actualise ainsi plus de 90 % des arrêtés de prescriptions générales existants, par l'intégration de modifications peu substantielles prises individuellement, afin de tenir compte de la nouvelle version de la nomenclature issue du décret susvisé. En outre, il intègre les points du contrôle périodique, en vertu de l'article L. 512-11, pour les cas de rubriques nouvelles classées à déclaration avec contrôle périodique par la nomenclature. De nombreux arrêtés ministériels nécessitant des adaptations plus significatives doivent encore faire l'objet de modifications ultérieures. Le même jour est paru un autre arrêté ministériel, très technique, fixant la méthode de calculs prévue par la rubrique n° 4732 sur les familles des dioxines et des furannes. C'est dire à la fois le foisonnement de textes que va générer la seule transposition de la directive Seveso 3, et la technicité de plus en plus accrue du droit des installations classées.

[1217] Arrêté du 11 mai 2015 modifiant une série d'arrêtés ministériels pour prendre en compte la nouvelle nomenclature des installations classées, entrant en vigueur au 1er juin 2015 dans le cadre de la transposition de la directive n° 2012/18/UE du 4 juillet 2012.

B. La transposition de la directive Seveso 3 : l'occasion de régressions

La loi DDAUE remanie profondément le principe des droits acquis, qui s'applique désormais également lorsque l'origine du changement de classement de l'installation dans la nomenclature est un changement de classification de dangerosité d'une substance, d'un mélange ou d'un produit utilisé ou stocké dans l'installation. Dans ce cas, le délai d'un an est calculé à partir de la date d'entrée en vigueur de ce changement de classification (art. L. 513-1 modifié). Cette extension du bénéfice des droits acquis vise à ne pas pénaliser les exploitants dont le régime de leur installation évolue à la suite d'un changement de classification de dangerosité d'une substance, d'un produit ou d'un mélange utilisé ou stocké dans l'installation.

Cette facilité avait déjà été mise en avant, sans cadre légal, dans un courrier du ministre de l'Ecologie en date du 23 juin 2009, relatif à la mise en œuvre des actions en matière d'installation classées découlant des premières mesures applicables du règlement CLP. La voilà codifiée, mais dans un cadre légal fort contestable.

Cette modification *« tire pleinement les conséquences de la transposition de la directive « Seveso 3 » en droit français, en étendant le bénéfice du droit d'antériorité aux installations régulièrement autorisées et dont le statut évolue du seul fait d'une révision de la classification de dangerosité d'une substance, d'un mélange ou d'un produit »,* argumente le député Philippe Plisson dans son rapport sur le projet de loi[1218]. Mais cette disposition, déjà de légalité fort douteuse pour les sites Seveso, bénéficie aussi à maintes autres installations classées, notamment à toutes celles qui sont concernées par la transposition de la directive IED (voir *infra*).

Comme le souligne le député Plisson, *« en droit des ICPE, ce principe d'antériorité est un régime exceptionnel mis en place afin de protéger des situations existantes et légalement constituées » (souligné par nous).* En conséquence, il considère cette extension comme *« bienvenue, en cohérence avec les principes généraux du droit des ICPE qui n'appelle donc pas, de [son] point de vue, de commentaires particuliers ».*

Bien au contraire, cette mesure, déjà exceptionnelle en droit, est devenue proprement extraordinaire et critiquable quand elle est étendue au changement de classification de la dangerosité des substances, qui est le fondement du règlement CLP, et partant, des directives tant Seveso 3 qu'IED[1219].

Michel Prieur, bien avant cette disposition, soulignait déjà combien les installations classées bénéficient *« d'un privilège exorbitant du droit commun en matière de police, celui de pouvoir continuer à fonctionner sur la base d'un droit acquis d'antériorité par rapport à la loi nouvelle. Ces prétendus droits acquis sont autant de droits acquis à*

[1218] P. PLISSON, Assemblée Nationale, rapport n° 913, enregistré le 10 avril 2013.

[1219] Au moins, pour ce qui concerne cette dernière : le rapport de base à réaliser par l'exploitant (voir *supra).*

nuire ». De même, en ce qui concerne les installations existantes : *« Il reste pour le moins étonnant que les mesures de police dans le domaine des pollutions industrielles ne s'imposent pas immédiatement à toutes les situations existantes, conformément au principe normalement applicable en matière de police, selon lequel on ne peut exciper de droits acquis pour s'opposer à une mesure de police »*[1220].

Ce véritable droit à polluer, sous couvert de non rétroactivité alors qu'il ne s'agirait là que de mettre en vigueur une mesure de police d'application immédiate, alimente le droit des installations classées depuis l'origine. Il en fut à nouveau question lors des débats parlementaires relatifs à la loi de 1976[1221]. Mais, avec les bouleversements majeurs qu'a connus la loi depuis une vingtaine d'années, cette préséance dévolue au droit d'antériorité, à l'encontre du droit commun[1222], devient de plus en plus critiquable, tant sur le plan de la protection de l'environnement que sur celui de la juste concurrence entre les entreprises. L'argument selon lequel il conviendrait de ne pas imposer des charges pécuniaires supplémentaires[1223] aux entreprises existantes, non seulement est contraire au droit commun, mais il conduit à des situations de concurrence déloyale.

De surcroît, il ne s'agit pas uniquement ici d'un changement de classification, justifié par l'évolution de l'évaluation des connaissances mondiales en matière de dangerosité des substances en jeu, mais de prendre en compte aussi d'autres états de ces substances. Contrairement aux deux directives précédentes et à la réglementation française, il s'agit en effet maintenant non plus seulement de tenir compte des seuls produits finis ou des matières premières, mais aussi des substances dangereuses comme des produits intermédiaires de production ou de réaction, des produits dérivés, ainsi que des résidus. La démarche est autrement plus ample. De plus, il convient d'estimer les capacités de ces substances d'engendrer une libération de matière ou d'énergie susceptible de créer un accident majeur dans des conditions normales et dans des conditions anormales, que l'on peut raisonnablement prévoir.

D'ailleurs la directive a explicitement prévu ce cas spécifique, parmi tous les cas de figure précisés dans les définitions « nouvel établissement », « établissement existant » et « autre établissement », avec les modalités d'application pour chacun de ces cas.

Si une procédure de réévaluation de la classification de substances dangereuses, permettant de réviser éventuellement leurs dangers d'accident majeur, est désormais envisageable par la directive Seveso 3, l'objet, les modalités et les effets de la procédure sont tout autres. Il ne s'agit nullement d'une dérogation comme cela est souvent

---

[1220] M. PRIEUR, *« Droit de l'environnement », op. cit.,* p. 565 et 566.

[1221] Le rapport du député BIGNON soulignait ainsi qu'*« il ne serait pas concevable d'accorder aux installations existantes un droit acquis à la production de nuisances »* (JOAN ; Doc. N° 2143, 1975-76, p. 31).

[1222] Voir en ce sens, notamment sur le principe général d'applicabilité des mesures de police : E. PICARD, « *La notion de police administrative* », thèse, Droit, Paris II, 1978, p. 882 ; F. CABALLERO, « *Essai sur la notion juridique de nuisance* », Paris, LGDJ, 1981, p. 117.

[1223] Argument introduit par P. GOUSSET et G. MAGISTRY, « *Le droit des établissements classés dangereux incommodes et insalubres* », Dunod, 1968, p. 292.

présenté et encore moins d'une consécration du principe d'antériorité[1224]. La Commission européenne doit être saisie en ce sens par un Etat membre qui devra fournir de nombreuses informations techniques détaillées, portant notamment sur les caractéristiques précises des substances concernées et sur leur capacité de provoquer des dommages. La décision finale revient ensuite, selon la procédure communautaire de la codécision, à la Commission et au Parlement européens.

« *Si des évolutions seront constatées avec la révision de la directive sur le profil des entreprises concernées, les proportions ne devraient en revanche pas évoluer. Nous considérons grossièrement que 15 % des établissements vont sortir du système Seveso et 15 % vont y entrer »,* avait estimé lors de la présentation de la directive Seveso 3, Cédric Bourillet, alors sous-directeur des risques accidentels de la Direction générale de la prévention des risques du Ministère de l'écologie. Mais c'était sans compter sur l'extension du régime de l'antériorité au changement de classification des substances par la loi de « transposition » DDADUE, puisque, par ce subterfuge législatif, les établissements existants pourraient être exonérés de la législation relative à Seveso 3. Par contre quelque 15 % devraient en sortir.

Enfin, une autre disposition d'importance n'a pas été transposée : l'article 19 de la directive prescrit que *« les Etats membres interdisent l'exploitation ou la mise en exploitation d'un établissement, d'une installation ou d'une zone de stockage, ou d'une quelconque partie de ceux-ci, si les mesures prises par l'exploitant pour la prévention et l'atténuation des conséquences des accidents majeurs sont nettement insuffisantes. À cet effet, les Etats membres tiennent compte, entre autres, des manquements graves à entreprendre les actions nécessaires recensées dans le rapport d'inspection »* (souligné par nous). Il s'agit d'une compétence liée en matière d'interdiction[1225] qui ne se retrouve nullement dans les dispositions actuelles du Code de l'environnement : face à de tels manquements, l'autorité a la faculté, mais non l'obligation, de procéder à la suspension ou à la fermeture du site incriminé.

Ce défaut de transposition, alors même que l'Etat français n'a pas hésité à surinterpréter le texte communautaire en faveur du bénéfice des droits acquis des industriels, montre combien l'administration entend préserver les intérêts des industriels, au détriment des tiers et de l'environnement. En outre, la révision de la nomenclature pour tenir compte de la directive Seveso 3 a été l'occasion de renforcer sensiblement le déclassement d'établissements (voir *infra).*

[1224] Pour une analyse contraire, voir notamment : B. HAGEGE-RADUTA, *« La transposition de la directive Seveso III en droit français : quelles réponses aux exigences européennes ? », Dr. env.,* n° 216, oct. 2013, p. 351-357 ; M-P. MAITRE, *« La directive Seveso III : quelle transposition en droit français ? », Envir.,* n° 10, oct. 2012, p. 13-21.

[1225] A comparer avec la disposition de l'alinéa suivant, laissée à l'appréciation de l'Etat membre, pour des manquements de plus faible gravité : *« Les Etats membres peuvent interdire l'exploitation ou la mise en exploitation d'un établissement, d'une installation ou d'une zone de stockage, ou d'une quelconque partie de ceux-ci, si l'exploitant n'a pas présenté la notification, les rapports ou d'autres informations requises par la présente directive dans les délais impartis »* (souligné par nous).

A l'occasion de l'incident survenu le 21 janvier 2013 à l'usine Lubrizol de Rouen, classée Seveso, des émanations de gaz soufrés extrêmement malodorants ont incommodé de nombreux habitants jusqu'à Paris et jusqu'en Angleterre. Il a alors été mis en évidence que, dans un cadre plus global, les prescriptions et les procédures propres aux sites Seveso n'étaient pas adaptés à des événements d'incommodité : *« La procédure prévue au plan d'opération interne (POI) de l'exploitant pour maîtriser ce type d'incident n'ayant pas suffi, le traitement de celui-ci a duré quasiment une semaine ».* Ce qui a *« provoqué la saturation des standards des services d'urgence, et déclenché une importante pression médiatique au niveau national ».* Le traitement de l'incident *« s'est effectué avec des moyens inadaptés, car conçus pour des accidents emportant des conséquences graves pour les populations ».*

En conséquence, l'expertise commanditée à l'issue de cet incident recommande notamment de recenser les situations qualifiées « d'incommodité » des sites Seveso afin, à l'instar des risques majeurs, de les caractériser et de prendre les mesures adaptées pour les prévenir et les maîtriser[1226]. Le rapport ne met toutefois pas suffisamment en cause l'insuffisance des prescriptions préfectorales, afin de prévenir l'atteinte à la commodité de voisinage, conformément aux exigences de l'article L. 511-1, alors même qu'il était connu de tous que de tels événements pouvaient avoir lieu, même si les auteurs soulignent que *« les prescriptions techniques préventives imposées à l'usine l'étaient sur la base du risque majeur de celle-ci »*. Une usine classée Seveso pour ses risques majeurs est, en effet, aussi, et avant tout (si l'on raisonne en probabilité), une installation classée pour des activités qui, bien que moins risquées, peuvent être davantage incommodantes ou nuisantes.

A la suite de cet incident, le Gouvernement a adressé une instruction aux préfets relative *« à la gestion des situations incidentelles ou accidentelles impliquant des installations classées »*[1227], dans laquelle il est notamment demandé que les exploitants d'établissements classés Seveso seuil haut se dotent d'une *« capacité indépendante pour effectuer rapidement des prélèvements et mesures dans l'air environnant en cas d'émission accidentelle ».* La mesure, nouvelle et utile en elle-même, reste cependant limitée aux cas d'incidents de même nature que celui intervenu sur le site de Lubrizol à Rouen. Elle ne vise ainsi que les sites Seveso seuil haut (et non les seuils bas, voire d'autres activités soumises à autorisation) et uniquement les prélèvements dans l'air. Les prélèvements dans l'eau, à la suite d'une pollution de cours d'eau ou de nappe phréatique par exemple, ne sont même pas concernés. Il ne s'agit décidément pas pour l'administration d'aller trop loin dans les contraintes, même légères, imposées aux exploitants.

[1226] Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET) et Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), *« Rapport sur l'organisation de l'alerte, de l'information et de la gestion de crise en cas d'accident industriel dans la perspective de la création d'une force d'intervention rapide »,* mai 2013, MEDDE.

[1227] Instruction du 12 août 2014 (NOR : DEVP1400317C).

Le dispositif du certificat de projet, institué par l'ordonnance n° 2014-356 du 20 mars 2014, dans quatre régions expérimentales (Aquitaine, Bretagne, Champagne-Ardenne et Franche-Comté), essentiellement au bénéfice de projets d'installations classées[1228] et d'autres installations, ouvrages ou travaux « destinés à l'accueil d'entreprises » (ce qui peut couvrir un vaste champ) renforce encore le droit d'antériorité. En effet, l'article 3 organise la cristallisation du cadre légal dont bénéficie le titulaire du certificat pour certaines des autorisations identifiées comme nécessaires.

Ainsi, pour toute demande d'autorisation déposée dans le délai de deux ans (dix-huit mois, plus six mois à la demande du bénéficiaire) suivant la délivrance du certificat de projet, les dispositions législatives et réglementaires applicables au projet resteront celles en vigueur à cette date[1229]. Par contre, le bénéficiaire du certificat peut demander à ne pas bénéficier de la cristallisation pour les dispositions plus favorables qui auraient été modifiées récemment. Il est donc globalement gagnant. Ce dispositif est par ailleurs de nature à créer de fortes disparités entre les installations existantes et nouvelles d'un même secteur d'activité. De même, il pourrait contrarier la mise en œuvre des modifications apportées aux prescriptions d'exploiter, par voie d'arrêtés ministériels, du fait que ces dernières sont souvent applicables, au moins pour l'essentiel, aux seules installations nouvelles[1230].

Enfin, comme le relève, de façon plutôt critique, Marie-Pierre Maître, non seulement la mise en application de ce dispositif est de portée limitée et génératrice de fortes incertitudes, mais elle se traduira sans doute par de véritables difficultés dans le cadre spécifique du contentieux des ICPE, dans lequel le juge statue en tenant compte des circonstances de fait et de droit à la date du jugement[1231].

Par ailleurs, la transposition de la directive Seveso s'est traduite par d'autres régressions en matière de nomenclature (voir *infra).*

[1228] A la demande de la profession, méfiante, les installations d'élevage en Bretagne sont exclues de ce dispositif, confirmant en cela le particularisme réglementaire du secteur agricole.

[1229] Par exception, seuls les lois et règlements qui le prévoient expressément pourront s'appliquer aux projets, installations ou opérations bénéficiant d'un certificat et, s'agissant des règlements, aux seules fins d'assurer le respect des engagements internationaux de la France et de préserver l'ordre public. Ainsi, le décret n° 2014-1501 du 12 décembre 20104 modifiant la nomenclature prévoit bien que les dispositions issues des décrets du 3 mars 2014 transposant la directive Seveso 3 restent applicables aux installations ayant fait l'objet d'un tel certificat. Mais, à défaut de toute autre exclusion, ledit certificat s'applique à toutes les autres dispositions régissant les ICPE.

[1230] Du fait de l'absence de décret pris en application de certaines dispositions de l'ordonnance, notamment pour préciser le régime contentieux concernant soit la délivrance, soit le refus du certificat, ce n'est plus le contentieux de pleine juridiction qui devrait s'appliquer en l'espèce, mais bien celui du recours pour excès de pouvoir, donc du contrôle restreint. Ce qui va se traduire par une autre disparité entre installations classées en matière contentieuse.

[1231] MP. MAITRE, *« Le certificat de projet : vraie simplification ? », BDEI,* déc. 2014, sup. au n° 54, p. 21. V. également JP. BOIVIN et M. BAUCOMONT, *« Le ministre, le préfet et les installations classées. Regards croisés », Ibid.*, p. 12.

&3. Les installations classées soumises à une autorisation ministérielle

Si, originellement, les préfets avaient compétence pour accorder les permissions administratives dans le cadre du décret du 18 octobre 1810, à l'exception des activités de première catégorie, très vite, dès 1852, ils furent investis des pouvoirs pour accorder les autorisations pour toutes les catégories d'activités assujetties[1232].

A la suite de la loi de 1917, la loi du 19 juillet 1976 a confirmé et a même fortement renforcé ce dispositif, tout en introduisant une catégorie d'installations relevant de l'Etat, dont l'autorisation est de nature ministérielle et non pas préfectorale (A). Elle a institué également une procédure de consultation spécifique des conseils régionaux et généraux pour certaines installations à risques, mais qui n'a été suivi par aucun texte d'application (B).

A. Les installations relevant de l'Etat

Les pouvoirs dévolus au préfet sont exercés soit par le ministre chargé des installations classées, soit par celui chargé de la défense, pour les installations appartenant aux services et organismes dépendant de l'Etat dont la liste est fixée par décret.

1) Les installations de la compétence du ministre chargé des installations classées

L'article L. 517-1 transfère au ministre chargé des installations classées les pouvoirs habituellement dévolus au préfet pour les installations fixées par décret. L'article R. 517-1 correspondant ne comporte cependant que des installations militaires *:* aucun décret n'a été pris à ce jour pour inscrire des installations placées sous la compétence du ministre précité. De tout temps, les Gouvernements ont en effet bien tenu à laisser aux préfets, proches du terrain et dotés d'une administration technique de plus en plus compétente, le soin de réglementer et de contrôler localement les installations classées sans l'intervention des ministres concernés.

A ce jour, en dehors des installations relevant de la défense nationale (voir *infra)* cette faculté relève davantage d'un principe procédural que d'une réalité concrète. Les règles de procédure restent les mêmes que pour les installations classées qui relèvent de la compétence du préfet. Par contre, l'Autorité environnementale qui doit donner son avis préalable diffère. En application de l'article L. 122-1, l'étude d'impact et les mesures prises en faveur de l'environnement doivent être soumises à l'avis d'une autorité

[1232] Décret du 25 mars 1852 (voir *supra).*

administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement (dénommée usuellement : Autorité environnementale). En l'espèce, s'agissant d'installations classées pour lesquels le ministre chargé de l'environnement peut être maître d'ouvrage, ou, plus fréquemment, autorité décisionnaire, la fonction d'Autorité environnementale est exercée, non plus par la DREAL (droit commun), pour le compte du préfet de région, mais par une instance collégiale spécialisée : l'Autorité environnementale (Ae) au sein du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

L'Ae a émis 87 avis en 2012, 131 en 2013 et 110 en 2014 : respectivement 3 %, 9 % et 10 % portaient sur des ICPE[1233], du fait même que le nombre de ces dernières relevant de l'Etat, en dehors de la Défense nationale, est très restreint au regard du nombre total des installations soumises à autorisation sur l'ensemble du territoire national (quelque 45 000 établissements).

Cependant, les dossiers d'installations classées soumis à l'avis de l'Ae sont examinés avec beaucoup plus de soin et de précision que par les autres Autorités environnementales, du fait de la grande compétence, de l'indépendance et des moyens humains plus étoffés dont seule l'Ae bénéficie[1234]. Les avis des Autorités environnementales doivent obligatoirement être versés dans les dossiers d'enquête, et font parfois l'objet d'une réponse détaillée du maître d'ouvrage. Il en résulte souvent des projets plus précautionneux en matière de protection de l'environnement, après saisine de l'Ae.

2) Les installations classées relevant de la défense nationale

Les installations relevant du ministre de la Défense appartiennent *« aux organismes, unités et établissements »* de treize natures différentes (de postes de commandements à des bases de fusées, stations de surveillance, etc.) listées à l'article R. 517-1.

Le ministère de la Défense exploitait, en 2012, sur l'ensemble du territoire national 5 414 ICPE (dont les grands sites de stockage de munitions ou de carburants) et 1 535 IOTA au titre de la « loi sur l'eau ». Ces installations sont diverses : dépôts de munition, ateliers de réparation de chars, chaufferies, entrepôts de stockage de matériels militaires, dépôt d'hydrocarbure etc. La Défense, également soumise, comme pour les sites Seveso à caractère civil, à la réalisation de plans de prévention des risques technologiques (PPRT), devait ainsi mettre en place 33 de ces plans avant 2015.

[1233] Rapports annuels de l'Autorité environnementale pour les années 2012, 2013, 2014. L'Ae a été essentiellement saisie sur le fondement d'autres textes que l'article R. 517-1.

[1234] Les DREAL, qui exercent la fonction d'Autorité environnementale en région, donnent chaque année en moyenne 3 000 avis et rendent 5 000 décisions (dans le cadre de l'examen au cas par cas), contre respectivement 120 avis et 100 décisions pour l'Ae au niveau national. Elles assurent ainsi à près de 95 % le rôle d'Autorité environnementale.

En dehors du fait que les autorisations ou récépissés de déclaration sont donnés par le ministre chargé de la défense, l'ensemble de la procédure d'autorisation, d'enregistrement ou de déclaration est identique à celle du droit commun en matière d'installations classées, y compris en ce qui concerne les enquêtes publiques ou la mise à disposition du dossier. La procédure est d'ailleurs conduite par le préfet territorialement compétent.

Toutes les informations contenues dans les dossiers de demande de ces installations classées sont publiques, hormis les documents qui relèvent du « secret Défense ». Pour les installations classées constituant un élément de l'infrastructure militaire et réalisées dans le cadre d'opérations secrètes intéressant la défense nationale, les dispositions relatives aux phases d'enquête publique et de consultation ne sont pas applicables (art. R. 517-4).

Pour les installations couvertes par le « secret Défense » (dépôt de munitions par exemple), des procédures particulières donnent au ministre de la Défense les pouvoirs exercés par le préfet pour la signature des actes administratifs liés au fonctionnement de ces installations (arrêtés d'autorisation, récépissés de déclaration).

Deux spécificités d'ordre général sont à relever. En premier lieu, l'inspection des installations classées est confiée à des inspecteurs spécifiques, de compétence nationale, qui sont désignés par le ministre de la Défense (15 inspecteurs en 2012). En second lieu, l'Autorité environnementale, chargée de donner un avis sur la qualité de l'étude d'impact et sur la prise en compte de l'environnement dans le projet, n'est pas l'Autorité environnementale (Ae) précédente, mais le ministre chargé de l'Environnement dont les avis sont préparés par le Commissariat général du développement durable (CGDD).

En 2014, la ministre chargée de l'environnement a ainsi rendu quatre avis d'Autorité environnementale, qui concernaient tous des projets relevant de la défense nationale[1235]. L'Autorité environnementale dépendant du CGDD, qui occupe sept agents[1236], rend des avis dont la qualité est parfois discutable (en comparaison avec les avis rendus avec ceux de l'Ae).

Sur le fondement de l'article R. 122-6, pour tout projet, notamment d'installations classées, la fonction d'Autorité environnementale est exercée par le ministre chargé de l'environnement dans tous les cas où la décision est nationale, mais sans que le ministre y soit partie prenante (le CGDD exerce alors cette fonction pour le compte du ministre). Pour les installations militaires définies au R. 517-1, dont la compétence ressortit au

[1235] En 2014 ce furent six avis et dix en 2013, parmi lesquels neuf dossiers d'ICPE et un dossier IOTA (projets émanant tous de la Défense nationale). Il est pour le moins surprenant que des décisions d'autres ministres à l'origine de projets assujettis à étude d'impact n'aient pas été soumis à évaluation par l'Autorité environnementale du CGDD (construction de bâtiments de recherche, d'enseignement, de santé dont des hôpitaux publics, etc.).

[1236] CGDD, *« Rapport sur l'activité de l'autorité environnementale du Ministre en 2012 »,* juillet 2013, Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable.

ministre de la Défense, l'Autorité environnementale est donc, comme déjà indiqué, le ministre chargé de l'environnement, s'appuyant sur le CGDD.

Pour les projets dont les décisions nationales relèvent du ministre chargé de l'environnement, seul ou avec un autre ministre et pour les cas de décision nationale ou locale où le maître d'ouvrage dépend du ministère, seul ou en cotutelle, c'est l'Ae auprès du CGEDD qui exerce cette fonction. L'Autorité environnementale revient au préfet de région, par l'intermédiaire de la DREAL, dans tous les autres cas, et, même, parfois, au préfet du département. Il existe donc officiellement trois Autorités environnementales différentes, avec les DREAL qui préparent l'avis du préfet de région pour les projets de niveau local (dont toutes les ICPE de la compétence du préfet)[1237]. En pratique, il existe en fait quatre Autorités environnementales, puisqu'en matière d'installations classées, c'est en réalité l'inspecteur qui instruit le dossier qui souvent fait office, de façon non indépendante et irrégulière, d'Autorité environnementale en élaborant le projet d'avis qui sera repris sous le timbre de la DREAL. En outre, il en fait également fonction, cette fois officiellement, pour l'examen au cas par cas des projets d'ICPE soumises à enregistrement.

Il existe cependant certains services de la défense, comme le Service national des oléoducs interalliés (qui exploite des dépôts d'hydrocarbures stratégiques), qui dépendent conjointement du ministre de la Défense et du ministère chargé de l'environnement (Direction générale de l'énergie et du climat, DGEC) ; en raison de cette dernière tutelle, l'Ae joue alors le rôle de l'Autorité environnementale pour ces catégories d'installations militaires, contrairement à celles qui sont sous la seule dépendance de la défense.

Les installations classées relevant de l'Etat posent la question du respect de la loi par l'Etat lui-même. Est-il bien placé pour imposer les normes et les appliquer à lui-même ? L'expérience montre que ce n'est pas le cas bien souvent, et les rapports récurrents de la Cour des comptes mais aussi de nombreuses inspections administratives en témoignent. Toutefois, dans le domaine des installations classées, pour les quelques activités concernées (largement minoritaires) il est à noter qu'il n'y a aucune différence en termes d'exigences, aussi bien pour le dossier de demande et pour son instruction, que lors des contrôles des installations en fonctionnement. Même les installations militaires, qui jouissent logiquement d'une autonomie propre, relèvent ainsi des mêmes règles de procédure (en dehors des activités classées « secret Défense ») et des mêmes types de contrôles, assorties des mêmes sanctions, que les installations civiles.

B. Les installations dont les risques peuvent concerner plusieurs régions ou départements

[1237] Par souci d'exhaustivité, il conviendrait de mentionner la DRIEE (Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie) et la DEAL (Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement), qui remplacent la DREAL respectivement en Ile-de-France et pour les territoires ultramarins.

En vertu de l'article L. 512-2, certaines catégories d'ICPE peuvent être autorisées non par le préfet, mais par décision ministérielle, selon une procédure spécifique. Ainsi, l'autorisation est accordée par le ministre chargé des installations classées, après avis du conseil général et du Conseil supérieur de prévention des risques industriels, *« dans le cas où les risques peuvent concerner plusieurs départements ou régions ».* La liste des installations visées doit être fixée dans la nomenclature en vertu de l'article R. 512-40. Il est à noter que les risques sont, là encore, les seuls visés, et non pas les inconvénients, ce qui est très restrictif car, en pratique, le nombre d'installations dont les inconvénients peuvent affecter plusieurs départements ou régions est sans doute plus élevé qu'en matière de risques.

Ces situations dépendent certes de la nature et du volume d'activités (qui se retrouvent dans la nomenclature), mais aussi, et surtout, de la localisation de l'installation en fonction des limites administratives voisines et de la sensibilité du milieu (naturel comme humain). Critères qui ne peuvent en rien être déterminés par la nomenclature. On retrouvera ce même déni du milieu récepteur avec le régime de l'enregistrement : le législateur s'en remettant essentiellement à la nomenclature, qui est ainsi censée répondre à tous les cas de figure y compris en termes d'exigences du milieu récepteur. L'incohérence, ou plutôt la volonté de limiter la portée de cette disposition, prend toute sa force quand ladite disposition repose sur le rayon d'affichage, qui, par définition, couvre aussi bien les dangers que les inconvénients.

Il est en effet prescrit que dans le cas où le rayon d'affichage d'enquête s'étend à un département voisin ou à une région voisine, le conseil général[1238] de ce département mais aussi le conseil régional de la région d'implantation, ainsi que, le cas échéant, le conseil régional de la région voisine concernée doivent également être consultés. A ce jour, la nomenclature des ICPE n'a toujours pas été modifiée pour intégrer la liste des installations concernées au titre de l'article R. 512-40. Mais le principe de ce régime spécifique existe, à défaut d'être effectif quarante ans après les dispositions législatives qui l'avaient déjà prescrit.

A l'heure où la décentralisation des pouvoirs au profit des collectivités territoriales s'intensifie, l'Etat s'est cependant bien gardé d'étendre les prérogatives des conseils généraux et régionaux en ce domaine, comme l'exigent pourtant les articles L. 512-2 et R. 512-40. Les élus locaux, et notamment ceux qui cumulent cette fonction avec celle de parlementaire, ont bien veillé, de leur côté, à ne pas en revendiquer l'application. De même que les associations de protection de l'environnement. Le *statu quo* satisfait finalement toutes les parties.

Par ailleurs, à l'exclusion des installations classées dont l'autorisation ressortit à une autorisation ministérielle, en vertu de l'article R. 512-67 lorsqu'une installation doit être implantée sur le territoire de plusieurs départements, la demande d'autorisation, d'enregistrement ou la déclaration est adressée aux préfets de ces départements, qui

[1238] Devenu conseil départemental en 2015.

procèdent à l'instruction dans leur champ de compétence propre. Les décisions sont ensuite prises par arrêté conjoint de ces préfets.

L'arrêt de principe du Conseil d'Etat du 29 mai 1985 a bien établi la jurisprudence, selon laquelle la compétence du ministre pour autoriser des installations classées n'est substituée à celle du préfet que pour les seules installations qui appartiennent aux catégories mentionnées à l'ancien article 15 du décret du 21 septembre 1977. Ces catégories doivent *« être déterminées par un décret en Conseil d'Etat, lequel n'était pas intervenu à la date de la décision attaquée du préfet du Cantal ; que, dès lors, et alors même que l'installation litigieuse présentait des inconvénients ou dangers concernant plusieurs départements, le préfet du Cantal était bien compétent pour l'autoriser ; qu'il suit de là que c'est à tort, que par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Clermont-Ferrand a annulé la décision préfectorale au motif qu'il n'appartenait qu'au ministre d'accorder l'autorisation litigieuse »*[1239].

En l'absence de mention dans la nomenclature, la jurisprudence est naturellement constante, comme l'illustrent les deux arrêts de cours administratives d'appel suivants. En premier lieu, l'arrêt de la Cour de Lyon du 30 janvier 1995 ne fait que rappeler que la compétence du ministre pour autoriser des installations classées n'est substituée à celle du préfet que *« pour les seules installations qui doivent être déterminées par une modification apportée à la nomenclature des installations classées, laquelle n'était pas intervenue à la date de la décision attaquée du préfet de la Haute-Loire ; que, dès lors, et alors même que l'installation litigieuse aurait présenté des inconvénients ou dangers concernant plusieurs départements, le préfet de la Haute-Loire était bien compétent pour l'autoriser ; qu'il suit de là que le moyen tiré de l'incompétence du préfet de la Haute-Loire doit être écarté »*[1240].

De même, l'arrêt de la Cour de Nantes souligne qu' *« à la date de la décision attaquée, la nomenclature des installations classées ne fixait pas la liste des installations autorisées par le ministre ; que, dès lors, et alors même que l'installation litigieuse présenterait des inconvénients ou dangers concernant plusieurs départements, le préfet d'Indre-et-Loire était bien compétent pour l'autoriser »*[1241]. L'autorisation ministérielle ne vaut cependant que pour l'ouverture de l'installation classée, car tous les arrêtés complémentaires qui pourraient voir le jour par la suite redeviennent de la compétence du préfet du lieu d'implantation, en application de l'article R. 512-43.

Par contre, sur le fondement de l'article L. 512-5, le ministre chargé des installations classées peut fixer par arrêté les règles générales et les prescriptions techniques applicables à des installations soumises à autorisation. Cette dernière disposition, introduite par l'article 45 de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, à la suite de l'annulation du premier arrêté dit « intégré » du 1er

[1239] CE, 29 mai 1985, n° 44397, S*té SOPA*, *Lebon* T. 697.
[1240] CAA Lyon, 30 janvier 1995, n° 94LY00394**.**
[1241] CAA Nantes, 30 décembre 1999, n° 95NT00625.

mars 1993[1242], s'est traduite par l'édiction de plusieurs dizaines d'arrêtés ministériels, dits sectoriels, dont l'arrêté cadre du 2 février 1998[1243]. De nombreuses prescriptions générales ont ainsi été édictées, portant sur maintes rubriques d'activités ou de substances, sur le fondement desquelles les préfets délivrent au maître d'ouvrage les prescriptions techniques à respecter lors du fonctionnement des installations concernées.

&4. Les autorisations de nature juridictionnelle

De par les pouvoirs de plein contentieux dévolus au juge administratif, ce dernier peut accorder une autorisation d'exploiter alors même que celle-ci a été refusée par le préfet. Le fait est certes rare, mais du fait de sa spécificité et de ses conséquences, notamment juridiques, il méritait d'être rappelé ici particulièrement à la lumière de l'arrêt *CNIID* du 18 octobre 2013[1244]. D'autant plus que ce type d'autorisation juridictionnelle est appelé à prospérer dans le contexte de régression du droit de l'environnement, que ce soit d'ordre textuel ou juridictionnel. Les nouvelles prérogatives données au juge du contentieux de pleine juridiction en matière d'autorisation unique tant pour les ICPE que pour les IOTA, introduites respectivement par les ordonnances du 20 mars et du 12 juin 2014renforcent encore ce nouveau contexte juridique (voir *supra)*.

Ainsi, par jugement du 18 février 2011, le Tribunal administratif de Caen avait annulé le refus opposé par le préfet de l'Orne d'accorder l'autorisation d'exploiter à la société Guy Dauphin Environnement, au titre de la législation sur les installations classées, pour des activités de stockage et de tri de déchets à Nonant-le-Pin et avait délivré à la société l'autorisation sollicitée. Par ce même jugement, le tribunal administratif avait renvoyé la société requérante devant le préfet de l'Orne afin que soient fixées les prescriptions applicables à ces installations, ce qui fut fait par arrêté en date du 12 juillet 2011.

Par trois demandes distinctes, les associations Centre national d'information indépendante sur les déchets, Nonant Environnement et France nature environnement ont demandé la suspension de l'exécution de cet arrêté préfectoral sur le fondement des dispositions de l'article L. 123-16, auxquelles n'a pas fait droit le juge des référés du

---

[1242] CE, 21 oct. 1996, *Union des industries chimiques,* n° 153782, *Lebon* 407.

[1243] Arrêté relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau, ainsi qu'aux émissions de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation (JO 3 mars 1998). En ce qui concerne les installations classées relevant de la déclaration, le ministre compétent peut fixer, par arrêté, les prescriptions générales applicables à certaines catégories - dont le choix relève uniquement de lui - qui s'imposent de plein droit aux installations nouvelles, et dans certaines conditions et sous certains délais aux installations existantes, sans qu'il y ait à s'en remettre à un décret d'application (art. L. 512-10). L'usage en cours est d'ailleurs de publier en même temps, ou sous un délai rapproché, les arrêtés ministériels de prescriptions générales relatives à l'autorisation, à l'enregistrement et à la déclaration pour chacune des rubriques visées.

[1244] CE, 18 octobre 2013, *CNIID,* n° 366508, *Rec. Lebon.*

Tribunal administratif de Caen. Les trois associations se sont alors pourvues en cassation. Saisi de cette affaire, le Conseil d'Etat considère que l'autorisation d'exploiter une installation classée est indissociable des prescriptions qui l'accompagnent : *« L'installation projetée ne pouvant, en l'absence de ces prescriptions, fonctionner dans des conditions permettant le respect des intérêts visés à l'article L. 511-1 ».* L'autorisation d'exploiter et l'arrêté fixant les prescriptions initiales (mais pas les prescriptions complémentaires) forment ainsi un tout indissociable, quand bien même ces actes relèveraient, comme c'est le cas ici, de deux décisions distinctes, de surcroît émanant de deux autorités différentes.

Ce qui est par contre surprenant, comme le souligne à bon droit Jean-Marc Février, c'est que la Haute Juridiction considère, en vertu de l'autorité de la chose jugée par le Tribunal administratif de Caen, que l'autorisation accordée par voie juridictionnelle *« doit être réputée, en dehors des voies de recours contre le jugement, parfaitement régulière mais qui valide aussi la procédure d'édiction de la décision »*[1245]*.* Et ce quels que soient les vices qui pourraient entacher tant le dossier d'enquête que la procédure en elle-même. C'est pourquoi, le Conseil d'Etat rejette les pourvois associatifs en réfutant notamment les moyens *« tirés du caractère incomplet du dossier de demande d'autorisation, de l'insuffisance de l'étude d'impact, de la nullité de l'enquête publique, de la méconnaissance de l'article L. 512-2 du Code de l'environnement relatif aux garanties techniques et financières exigées des exploitants d'installations classées pour la protection de l'environnement, de la violation du principe de gestion des déchets à proximité de leur lieu de collecte issu du 4° de l'article L. 541-1 de ce code, de l'incompatibilité des deux projets avec le plan départemental de gestion des déchets ménagers et assimilés de l'Orne et avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin de Seine-Normandie ».*

N'étant pas parties lors de la décision juridictionnelle autorisant l'exploitation, les opposants n'ont pas pu faire appel de cette décision. L'une d'entre elle, l'association Nonant Environnement a alors actionné la procédure de la « tierce opposition », au motif que la décision rendue portait préjudice à ses droits. Ce nouveau recours a été jugé irrecevable par le Tribunal administratif de Caen, qui a estimé que l'association n'avait pas intérêt à agir au regard de ses statuts. Saisie de l'appel de Nonant Environnement, la Cour administrative de Nantes a sollicité le Conseil d'État le 27 juin 2014 pour rendre un avis sur la recevabilité du recours en tierce opposition introduit par l'association[1246]**.** Dans un avis du 29 mai 2015, le Conseil d'Etat précise les conditions dans lesquelles un tiers peut contester l'autorisation d'une installation classée lorsque celle-ci est délivrée par le juge administratif (voir plus loin).

[1245] JM. FEVRIER, *« Référé suspension dérogatoire et installation classée », Envir. 2014,* comm. 14.

[1246] Voir notamment les analyses très détaillées de L. CHATEL, P. VINCENT ET J. MERY, *« Analyse de la mobilisation du droit dans un conflit médiatisé : le cas du projet de décharge à Nonant-le-Pin »*, *Envir. & Tech.,* 339, sept. 2014, p. 62-66 ; et *« Décharge de Nonant-le-Pin : retour sur le conflit devant la justice administrative »,* Avis d'expert, 04 août 2014, *Actu-Environnement.com.*

Entre-temps, sur le fondement de constats prouvant que du 22 octobre 2013 au 6 février 2001, des déchets non autorisés étaient encore enfouis sur le site litigieux, le Tribunal correctionnel d'Argentan avait déclaré coupable des faits reprochés la société Guy Dauphin Environnement et l'avait condamné à une amende de 10 000 euros, ainsi que, surtout, à la fermeture définitive de l'installation de stockage des déchets (TGI Argentan, 13 mai 2014, *SA Guy Dauphin Environnement,* n° 14069000005).

Toutefois, dans cette affaire à rebondissement, la Cour d'appel de Caen, tout en admettant les infractions, a infirmé le jugement en s'appuyant sur la nouvelle jurisprudence de la Cour de cassation[1247], bien qu'intervenue après l'envoi de la citation directe par la partie civile, qui ne permet pas à une personne morale d'être condamnée *« sans que soit également désignée une personne physique responsable de l'acte »*, du fait que la responsabilité pénale d'une personne morale n'est pas une responsabilité autonome et directe.

Ce conflit est emblématique de la différence, parfois fondamentale, d'appréciation des éléments de fait entre les juridictions administratives et civiles ; ces dernières se montrant souvent plus attentives et favorables aux droits des tiers. Ainsi, compte tenu des ressources importantes des requérants dans cette affaire, ils ont également saisi la justice civile, portant principalement sur de nombreuses demandes d'expertises judiciaires, qui ont été accordées, et sur la suspension de l'activité litigieuse durant toute la durée de l'expertise.

Le juge civil a ainsi globalement retenu les arguments des opposants qui avaient été rejetés par le juge administratif. C'est donc une remise en cause, certes indirecte mais concrète, de l'appréciation contraire qu'en avaient faite les juridictions administratives, notamment sur l'insuffisance de l'étude d'impact, qu'a formulé par exemple la Cour d'appel de Caen : *« Il n'est pas démontré que les études d'impacts réalisées au stade de l'instruction de la demande d'autorisation aient pris la mesure exacte de l'importante activité équine existant dans la région »*[1248]. Le juge civil, qui n'est, par ailleurs, pas enfermé quant à lui par des jurisprudences aussi protectrices des autorisations accordées que le sont les jurisprudences *Danthony*[1249] ou *Ocréal*[1250], n'hésite pas, dans cette affaire, à inverser la charge de la preuve au bénéfice des tiers.

[1247] Cass. Crim. *Sté Hydro aluminium extrusion France*, 6 mai 2014, n°2032 (13-82.677).

[1248] CA Caen, 7 janvier 2014, in L. CHATEL, P. VINCENT ET J. MERY, *« Analyse de la mobilisation du droit dans un conflit médiatisé : le cas du projet de décharge à Nonant-le-Pin »*, *op. cit.* p. 66.

[1249] CE ass., 23 déc. 2011, *M. Danthony et a.,* n° 335033 : JurisData n° 2011-029061 ; *Rec. CE* 2011, p. 649 ; *JCP G* 2012, 558, note D. CONNIL ; JCP A 2012, act. 10 ; *JCP A* 2012, 2089, obs. C. BROYELLE : *Dr. adm.* 2012, comm. 22, note F. MELLERAY ; *AJDA 2012,* chron. X. Domino et A. Bretonneau, p. 195 ; *RFDA 2012*, p. 284, concl. G. Dumortier et p. 296, comm. P. Cassia. Voir aussi : C. MIALOT, *« L'arrêt Danthony du point de vue du justiciable », AJDA 2012*, p. 1484. Sur une application en matière ICPE : CAA Marseille, *Assoc. Avenir d'Alet,* n° 09MA04671 *; RJE 2013,* p. 157. Pour une analyse qui relativise la portée de cette décision : J. BETAILLE, *« Insuffisance d'étude d'impact : Danthony ne change rien ou presque », Dr. env.,* n° 231, fév. 2015, pp. 65-70.

[1250] CAA Marseille, 2 oct. 200, n° 07MA01524, 07MA03153 ; CE, 14 oct. 2011, n° 323257.

Le Conseil d'Etat a toutefois renforcé le caractère, formel, du droit au recours des tiers à la faveur d'un avis rendu à la demande de la Cour administrative d'appel de Nantes, dans le cadre du contentieux à répétition relatif au centre de stockage de déchets de Nonant-les-Pins. Ainsi, dans son avis en date du 29 mai 2015[1251], la Haute Juridiction rappelle que dans le domaine des installations classées (mais cela est également vrai pour les IOTA), le juge dispose de compétences spéciales, résultant de son pouvoir de plein contentieux, qui lui permettent notamment d'accorder une autorisation refusée par le préfet, en fixant lui-même les prescriptions applicables ou en demandant au préfet de le faire. Dans ces circonstances, la décision d'autorisation *« présente le caractère d'une décision juridictionnelle et se trouve en conséquence revêtue de l'autorité de la chose jugée* », comme il l'avait déjà évoqué au sujet de ce même dossier[1252].

Parmi les questions posées par la Cour de Nantes, était celle de savoir si le principe de la tierce opposition pouvait s'appliquer au cas des installations classées, sur le fondement de l'article R. 832-1 du CJA : *« Toute personne peut former tierce opposition à une décision juridictionnelle qui préjudicie à ses droits, dès lors que ni elle ni ceux qu'elle représente n'ont été présents ou régulièrement appelés dans l'instance ayant abouti à cette décision ».* De même, il convenait de savoir pour la Cour si le tiers pouvait invoquer tout moyen ou seulement ceux *« en rapport direct avec les droits dont il se prévaut et auxquels la décision juridictionnelle préjudicie ».*

Le Conseil d'Etat répond par l'affirmative et considère que lorsque le juge administratif annule un refus d'autoriser une installation classée et accorde lui-même l'autorisation aux conditions qu'il fixe ou, le cas échéant, en renvoyant le bénéficiaire devant le préfet pour la fixation de ces conditions, la voie de la tierce opposition est ouverte contre cette décision. En outre, afin de garantir le caractère effectif du droit au recours des tiers en matière d'environnement et eu égard aux effets sur les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 de la décision juridictionnelle délivrant une autorisation d'exploiter, *« la voie de la tierce opposition est, dans cette configuration particulière, ouverte aux tiers qui justifieraient d'un intérêt suffisant pour demander l'annulation de la décision administrative d'autorisation, sans qu'ils aient à justifier d'un droit lésé. Le tiers peut invoquer à l'appui de sa tierce opposition tout moyen »*.

Par ailleurs, en vue de garantir la sécurité juridique du bénéficiaire de l'autorisation, la Haute Juridiction ajoute qu' *« il est loisible au juge, lorsqu'il délivre une autorisation d'exploiter une installation classée, d'ordonner dans son jugement la mise en œuvre des mesures de publicité prévues par le I de l'article R. 512-39 (…). Le préfet peut également décider la mise en œuvre de ces mesures portant sur une autorisation délivrée par le juge administratif ».* Les délais de cette tierce opposition sont alors logiquement encadrés par la publication de la décision, comme l'énonce l'avis : *« Lorsque la publicité prescrite par le juge ou ordonnée par le préfet a été assurée, les tiers ne sont plus recevables à former tierce opposition au jugement après écoulement des délais prévus par les dispositions de*

[1251] CE, 29 mai 2015, *Assoc. Nonant Environnement,* n° 381560**.**
[1252] CE, 18 oct. 2013, *CNIID et al*., n° 366508, 366509 et 366510 : Jurisdata n° 2013-023350 : voir *infra.*

l'article R. 514-3-1 ». En conséquence, le fait que le juge administratif ait laissé le soin au préfet de fixer les prescriptions applicables à l'installation ne fait pas obstacle à l'introduction d'une tierce opposition. Cependant, afin d'épuiser les voies de recours et dans le sens même de la sécurité juridique mise en avant par le Conseil d'Etat, l'on comprend difficilement qu'il ait considéré que ces mesures de publicité relèvent d'une faculté et non pas d'une obligation.

Puisque dans le cadre de ses pouvoirs de plein contentieux, le juge se substitue à l'administration pour réformer ou accorder une autorisation, il paraît en effet incontournable que la décision fasse l'objet des mêmes mesures de publicité que pour un arrêté initial ou complémentaire, selon les cas en présence. Cet avis réforme donc notablement le droit des installations classées[1253], notamment pour les communes qui ne pouvaient pas jusqu'ici former une tierce opposition sur les décisions d'autorisation ICPE des juridictions.

Hors le domaine du contentieux, l'avis est de nature à avoir une grande portée en termes de traçabilité des prescriptions régissant une ICPE. En effet, contrairement aux arrêtés préfectoraux, les décisions du juge, notamment dans le sens d'un renforcement desdites prescriptions, se perdent souvent dans les oubliettes de l'administration et ne sont souvent pas connues des tiers (en dehors des requérants). Si l'exploitant entend faire fi de ces nouvelles exigences, comme il n'est pas rare, même les salariés du site considéré peuvent ainsi les ignorer et ne pas les œuvre. Mais c'est aussi le cas de nombreux autres acteurs, comme les auditeurs de certification ou les commissaires-enquêteurs. S'ils se font communiquer les arrêtés d'autorisation, sauf circonstance particulière ils ne connaissent pas les modifications ou compléments qui ont pu être apportés par le juge.

Par ailleurs, rendre public le jugement réformant les prescriptions comme s'il s'agissait d'un nouvel arrêté est une mesure qui peut aller à l'encontre du droit à l'oubli. La meilleure solution serait sans doute une modification du Code de l'environnement, dans le sens que les prescriptions réformées par le juge se traduisent aussitôt par un arrêté préfectoral complémentaire, selon les mesures de publicité habituelles.

Section III. Les régimes d'autorisation à titre précaire ou implicite

Les différents régimes d'autorisation octroyée à titre précaire, loin de contraindre l'industriel, sont en fait une facilité accordée de plus en plus largement par le juge, quand les textes n'y pourvoient pas eux-mêmes, en vue de ne pas compromettre son

[1253] C'est pourquoi, le rapporteur public (Suzanne von Coester) avait proposé de limiter les effets de ce revirement aux seules associations agréées pour la protection de l'environnement.

exploitation. Ce processus s'inscrit parfaitement dans le concept de « temps-environnement », érigé même en principe ces dernières années avec la mise en place de toutes les procédures accélérées d'autorisation (voir *infra)*, tel que l'a énoncé Thibault Soleilhac : *« Le temps environnemental dont se préoccupe le droit de l'environnement est un temps naturel anthropisé dont l'écoulement et les rythmes sont influencés voire altérés par l'homme. Le temps-environnement représente l'intégration du temps environnemental dans le droit et ne reflète plus simplement un temps naturel sur lequel l'homme imprime sa marque. Il constitue la rationalité de la protection de la nature ou de la lutte contre les pollutions, les nuisances et les risques. Le temps du droit de l'environnement n'est pas un temps absolu, extérieur, dicté par la lecture scientifique de la réalité. Il relève d'un objectif de protection juridique davantage que de l'environnement lui-même »*[1254] (souligné par nous).

Si le principe général reste bien une autorisation à durée illimitée, certaines installations classées relèvent d'un régime d'autorisation à durée limitée défini par la loi (&1), d'autres sont autorisées à titre temporaire par voie de décret (&2). En outre, les ICPE peuvent bénéficier d'une autorisation provisoire de nature jurisprudentielle (&3). Les exceptions aux régimes généraux de l'autorisation se multiplient ces dernières années, notamment par l'intervention du juge qui n'hésite plus à se substituer à l'administration pour accorder une autorisation provisoire.

Si les autorisations temporaires sont accordées par le préfet pour une durée limitée, mais déterminée, les autorisations provisoires, issues de la jurisprudence, sont accordées, quant à elles, à titre précaire mais pour une durée souvent indéterminée, ce qui les rend davantage dérogatoires au principe général qui régit les installations classées. Elles contribuent toutes à l'inflation des régimes d'autorisation et à une complexification, tant du droit des installations classées que de son application. Ces autorisations s'étendent même également, depuis peu, aux autorisations implicites, qui cependant limitées (&4).

&1. Les autorisations à durée limitée

Le principe général régissant les installations classées est l'autorisation à durée illimitée, afin notamment de ne pas obérer les investissements des exploitants. Certes, sur le fondement de l'ancien article 15 de la loi de 1976 (article L. 514-7), s'il apparaît qu'une installation classée présente des dangers ou des inconvénients qui n'étaient pas connus lors de son autorisation, de son enregistrement ou de sa déclaration, le ministre chargé des installations classées peut ordonner la suspension de son exploitation pendant le délai nécessaire à la mise en œuvre des mesures propres à faire disparaître ces dangers ou inconvénients. Toutefois, cette mesure reste exceptionnelle, de par la lourdeur de la

[1254] T. SOLEILHAC, *« Le temps et le droit de l'environnement »,* thèse, Droit, Lyon 3, 2006, p. 1320.

procédure et compte tenu, bien en amont, des prérogatives et moyens d'intervention que confère la loi au préfet, que ce soit en termes de prescriptions ou de sanctions administratives.

Initialement le régime des autorisations à durée limitée était prévu par la loi de 1976 par trois dispositions intervenues à la suite de modifications législatives, elles-mêmes consécutives souvent à certaines affaires médiatisées ; telle la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées, résultant de l'affaire de la décharge de Montchanin. Il s'agit à ce jour des installations exploitant de façon croissante le sol et le sous-sol, sur le fondement de l'article L. 512-4 (A), des carrières, conformément à l'article L. 515-1 (B), enfin des stockages profonds de produits dangereux, régis par l'article L. 515-7 (C).

De plus, l'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009, portant sur l'enregistrement de certaines installations classées, a étendu aux installations soumises à enregistrement certaines dispositions applicables aux installations classées soumises à autorisation, dont la délivrance d'un titre d'exploitation à durée limitée pour certaines installations (article L. 512-7-4).

A. Les installations exploitant de façon croissante le sol et le sous-sol

La disposition législative, codifiée à l'article L. 512-4, issue de la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées, édicte que l'autorisation doit fixer la durée maximale de l'autorisation pour les installations dont l'exploitation pour une durée illimitée créerait des dangers ou des inconvénients inacceptables pour les intérêts visés à l'article L. 511-1, du fait d'une utilisation croissante du sol ou du sous-sol. Le texte renvoie à un décret, en vertu duquel les autorisations relatives aux installations de stockage de déchets, aux sites de stockage géologique de dioxyde de carbone, comme aux carrières *« sont données pour une durée limitée »* (art. R. 512-35). La durée n'est pas précisée pour autant, mais elle doit obligatoirement être fixée dans l'arrêté d'autorisation (CAA Nantes, 29 mai 1996, *Assoc. de défense de l'environnement et du cadre municipal de Montereau-en-Gâtinais*, *BDEI*, n° 41/1996, p 15, note Devillers). En ce qui concerne les carrières toutefois, la durée maximale de l'autorisation ou de l'enregistrement est définie, quant à elle, par une autre disposition du Code de l'environnement (voir *infra)*.

La notion d'utilisation croissante du sol ou du sous-sol est déjà source d'interprétation, s'agissant en l'espèce d'utilisation et non pas d'exploitation ; cela pourrait concerner à terme, en fonction de l'évolution du décret, d'autres activités consommatrices d'espaces. Les modes d'exploitation de type minier seraient ainsi de nature à figurer en tant que tels parmi les installations visées, sous réserve que ces activités finissent par être régies par la législation relative aux ICPE. De même, si les installations d'élevage relèvent de cette législation, ce n'est pas le cas des grandes cultures industrielles (cultures céréalières, maraichages, mais aussi viticultures et arboricultures), parfois bien plus consommatrices

d'espaces, d'énergies et fortement polluantes. Or, elles auraient vocation à s'inscrire dans cette disposition[1255].

L'introduction ici de la notion, inédite, de « *dangers ou des inconvénients inacceptables pour les intérêts visés »* par la loi, ouvre un autre champ d'interrogation. En effet, comment déterminer à partir de quel moment l'utilisation croissante du sol ou du sous-sol générerait des dangers ou inconvénients qui seraient considérés comme inacceptables, et ceci malgré l'existence (et le respect supposé) de prescriptions préfectorales, lesquelles, rappelons-le, sont fixées justement pour prévenir ce genre de dangers ou d'inconvénients ? Il y a manifestement là contradiction avec les dispositions de l'article L. 512-2, selon lequel l'autorisation ne peut être accordée que si ces dangers ou inconvénients peuvent être prévenus par des mesures que spécifie l'arrêté préfectoral. Or, si les dangers ou les inconvénients sont jugés « inacceptables », c'est qu'ils ne peuvent pas être suffisamment prévenus par des prescriptions. En conséquence, il n'y aurait pas lieu d'autoriser de telles installations.

On pourrait considérer qu'une réponse est apportée par l'étude d'impact ou par l'étude de dangers, mais comme celles-ci concluent inexorablement que, compte tenu des mesures projetées par l'exploitant, l'exploitation ne présentera pas d'impact ou de danger significatif, ces documents ne se révèlent souvent en pratique d'aucune aide. Cela est encore plus vrai pour les activités de carrière qui relèvent du régime de l'enregistrement, donc en l'absence de toute étude d'impact et de dangers. Les prescriptions préfectorales, quant à elles, ne se montrent pas plus utiles : lors du renouvellement de l'autorisation, sauf évolution des exigences légales dont elles doivent tenir compte, les prescriptions sont souvent reprises à l'identique.

Enfin, l'on peut s'interroger sur le fait de limiter le champ d'application de cette disposition à la seule utilisation croissante du sol ou du sous-sol et ne pas l'avoir étendu à d'autres activités tout aussi, voire davantage, concernées, comme les installations présentant des risques majeurs afin de tenir compte de l'évolution des connaissances des risques des activités ou substances en jeu, de l'évolution de l'urbanisation autour ou au contact du site à risques, etc.

B. Les carrières

Conformément à l'article L. 515-1, l'autorisation ou l'enregistrement accordé aux carrières ne peut pas excéder une durée de trente ans, voire quinze ans pour certains terrains dont le défrichement est autorisé en vertu des articles L. 311-1 ou 312-1 du Code forestier. Toutefois, à la suite de la modification introduite par l'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 (art. 16), lorsque l'exploitation des terrains concerne une industrie

[1255] Voir également L. BODIGUEL, « *Le contentieux des installations classées agricoles » in : « Le Juge administratif et l'environnement », RJE,* n° spéc. 2004, p. 115 et s.

transformatrice *« nécessitant des investissements lourds »,* la durée de l'autorisation d'exploiter ou de l'enregistrement peut être portée à trente ans, après avis conforme de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites. L'autorisation ou l'enregistrement initial est renouvelable dans les mêmes formes.

Les carrières bénéficient en outre d'un régime très favorable en ce qui concerne le bénéfice des droits acquis. Ainsi, en application de l'article L. 515-6, par dérogation aux dispositions de l'article L. 513-1, les carrières en situation régulière au regard des dispositions de l'article 106, dans sa rédaction issue de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970, et des articles L. 341-1, L. 342-1 et L. 343-1 du Code minier, peuvent continuer à être exploitées dans le respect des prescriptions qui leur étaient applicables, antérieurement à l'inscription des carrières à la nomenclature des installations classées.

Cette dérogation, obtenue à l'occasion de l'ordonnance n° 2011-91 du 20 janvier 2011 témoigne, comme il a été dit, de la force du lobby des carriers, compte tenu que ces activités, visées expressément à l'article 1er de la loi de 1976, n'ont fait l'objet d'une inscription à la nomenclature qu'en juin 1994, soit près de vingt ans plus tard, et ce, à la suite de contentieux associatifs et d'une volonté nouvelle tant du Gouvernement que du législateur (voir *supra*)[1256].

C. Les stockages profonds de produits dangereux

La durée de l'autorisation relative au stockage en couches géologiques profondes de produits dangereux, *« de quelque nature qu'ils soient »,* est régie par l'article L. 515-7. En vertu de son premier alinéa, l'autorisation ne peut être accordée ou prolongée que pour une durée limitée (non définie). Il est prescrit que les produits stockés doivent être retirés à l'expiration de l'autorisation.

Toutefois, il a été ajouté ultérieurement un second aliéna qui comporte une contradiction interne, en ouvrant la voie à une prolongation de l'autorisation, pour une durée illimitée cette fois, à l'issue d'une période de fonctionnement autorisé de vingt-cinq ans au moins ou si l'apport de déchets a cessé depuis au moins un an, sur le fondement d'un bilan écologique. Aucun texte n'a été pris pour lever cette contradiction, rendant ainsi, selon les propres termes du rapporteur du projet de loi devant le Sénat, M. Hugo, *« quelque peu obscure la rédaction retenue par l'Assemblée nationale »*[1257]. Le même rapporteur avait cependant défendu, et obtenu, le principe d'un renouvellement de l'autorisation pour une durée illimitée, après avoir fait face à l'opposition d'un certain nombre de sénateurs qui avaient déposé moult amendements afin d'exclure cette exemption.

[1256] Voir notamment sur les privilèges accordées aux carrières, J. UNTERMAIER, *« Les carrières, l'environnement et la loi du 4 janvier 1933 »*, *RJE, 1/*1994, p. 5.

[1257] Rapport fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan, Doc. Sénat, n° 417, 1991-92, p. 86.

La raison avancée, qui a fini par l'emporter et par se traduire par cette inconséquence juridique, a été que « *l'obligation de passer par une période d'essai de vingt-cinq ans est déjà très contraignante et fait courir un risque énorme à l'exploitant. Aller au-delà aboutirait à empêcher tout stockage souterrain »* (JO Sénat, 27 juin 1992, p. 2125). Il est à rappeler que ces stockages profonds et cette disposition controversée ont pour origine la loi du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs, laquelle soumet, dès son article 1er, la gestion des déchets radioactifs à vie longue et à haute activité à la protection de l'environnement, de la nature, de la santé et des « droits des générations futures ».

Comme l'a notamment commenté T. Soleilhac[1258], la référence aux droits des générations futures relève souvent, comme ici, d'une posture politique, habillée en formulation juridique, pour reporter des décisions difficiles ou incertaines dans un avenir lointain. Elle pose la question, fondamentale, du principe de la réversibilité des stockages souterrains de produits dangereux, et, notamment, des déchets nucléaires. Au nom du même droit des générations futures, certains considèrent qu'il convient de renoncer à toute mesure d'enfouissement irréversible des déchets radioactifs[1259], alors que d'autres privilégient cette solution quand la sûreté de la barrière naturelle du site de stockage et la technologie le permettent[1260]. Philippe Billet de son côté détaille cette question, notamment en ce qui concerne l'exigence de réversibilité du stockage des déchets dans le sous-sol[1261]. Thomas Schellenberger s'interroge, quant à lui, si de tels stockages, qui engagent les générations futures sans que celles-ci n'aient pu faire entendre leur voix et défendre leur droit, peuvent être considérés comme équitables ?[1262]

Cela pose la question, tout aussi fondamentale, de savoir ce qu'il y a précisément lieu d'entendre par les « générations futures », d'en connaître les sources et les incidences juridiques. Selon Alexandre Kiss, le droit des générations futures procède d'un *« principe général du droit, ayant d'abord émergé dans des instruments internationaux »*[1263]. Si ce principe a fait son apparition dans des conventions internationales en 1972[1264], la

---

[1258] T. SOLEILHAC, *« Le temps et le droit de l'environnement »,* thèse, Droit, Lyon 3, 2006, p. 1125 et 1237.

[1259] M. PRIEUR, « *Les déchets radioactifs, une loi de circonstance pour un problème de société* », *RJE*, 1/1992, p. 19.

[1260] E. BROWN-WEISS**, «** *Justice pour les générations futures »*, Sang de la terre, 1993, p. 160.

[1261] Ph. BILLET, « *La protection juridique du sous-sol en droit français »*, thèse, Droit, Lyon 3, 1994.

[1262] T. SCHELLENBERGER, *« Le stockage souterrain des déchets et du CO2 peut-il être équitable ? » in* A. MICHELOT, *« Equité et environnement »,* Larcier, 2012, p. 215. L'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs avait, quant à elle, répondu par la positive dans un ouvrage antérieur : ANDRA, *« Y-a-t-il une éthique de la gestion des déchets radioactifs ? »,* Vuibert, 2004.

[1263] A. KISS, « *L'irréversibilité et le droit des générations futures »*, in *: « L'irréversibilité* », *RJE*, n° spécial, 1998, p. 52.

[1264] Les générations futures figurent ainsi dans la Déclaration de Stockholm de 1972 (6ème proclamation du préambule et principes 1 et 2), et dans la Convention de Paris concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel du 23 novembre 1972 (art. 4) : in T. SOLEILHAC, *op. cit.,* p. 1238, qui détaille l'ensemble des instruments internationaux s'y référant.

première mention dans l'histoire du droit se retrouve à l'article 28 de la Déclaration de droits de l'homme et du citoyen du 24 juin 1793 qui édicte : *« Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures »*. Puis, après un grand saut temporel, elle réapparaît, pour la circonstance, à l'occasion de l'article 1er de la loi n° 91-1381 du 30 décembre 1991. L'article L. 110-1, issu de la loi « Barnier » du 2 février 1995, mentionne, à nouveau, les générations futures mais en tant que cadre de définition du développement durable. Enfin, le dernier considérant de la Charte de l'environnement reprend la même formulation.

Indépendamment de la limitation de la durée de l'autorisation, du moins prévue à l'origine, pour ce type de stockages, l'intérêt majeur de cette disposition législative est qu'elle s'applique à des produits dangereux de toute nature, c'est-à-dire des produits pouvant très bien ne pas être compris dans la nomenclature des ICPE, alors même que cette disposition s'inscrit dans la loi sur les ICPE (ancien art. 3-1 de la loi de 1976). Ceci est d'autant plus vrai qu'il a fallu l'intervention de la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs, pour en exclure explicitement les déchets radioactifs (article 19), qui n'étaient et ne sont toujours pas visés par la nomenclature ICPE, mais relèvent de la réglementation relative aux INB. Ce n'est pas l'avis rendu par le Conseil d'Etat le 11 décembre 1991 *« relatif au régime juridique des stockages des résidus radioactifs »*, fondé sur des seuils de radioactivité, qui est de nature à éclaircir la situation[1265].

Avant même la publication de la loi du 28 juin 2006 excluant les déchets radioactifs[1266], le décret n° 2006-283 du 10 mars 2006 relatif à *« la prolongation pour une durée illimitée de l'autorisation de stockage souterrain de produits dangereux dont l'exploitation a cessé depuis au moins un an »* avait anticipé –irrégulièrement- cette décision, en modifiant le décret du 21 septembre 1977, portant sur l'application des dispositions relatives à l'autorisation *« pour le stockage souterrain en couches géologiques profondes de produits dangereux non radioactifs »*. La modification apportée par ce décret[1267], outre qu'elle a ajouté à la loi avant même que celle-ci ne soit modifiée, crée une incohérence juridique dans la mesure où elle exclut les *« produits dangereux radioactifs »* là où la loi exclut les seuls *« déchets radioactifs ».* En conséquence, dans le cas où, au sens de la réglementation et de la jurisprudence actuelles, des produits dangereux radioactifs, ne relevant pas de déchets (produits destinés par exemple à être repris, après une période de stockage, à la suite d'une décroissance de la radioactivité, pour être réutilisés),

---

[1265] « *L'application de la réglementation aux substances radioactives solides naturelles soulève des difficultés dans le cas des résidus de traitement des minerais. En vertu de l'avis rendu par le Conseil d'Etat dans sa séance du 11 décembre 1991, ces résidus ne doivent pas être considérés comme des matières radioactives au sens de la radioprotection et les installations correspondantes doivent être considérées comme des ICPE* », in : « *Les conséquences des installations de stockage des déchets nucléaires sur la santé publique et l'environnement »,* tome I, Rapport parlementaire n° 2257, mars 2000.

[1266] Et alors même que ces stockages profonds avaient été instaurés par la loi du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion… des déchets radioactifs.

[1267] Articles R. 515-9 et 515-10.

venaient à être stockés en couches profondes, ce stockage serait régi par la loi et non par ces décrets d'application. La confusion juridique est totale.

De plus, si l'article L. 515-7 s'applique au stockage souterrain de tout produit dangereux (à l'exclusion des déchets radioactifs), il n'est subordonné à aucune quantité ou volume minimums. De sorte que, en l'état du droit, le stockage profond de produits dangereux dont le tonnage n'attendrait pas le seuil de classement au titre des installations classées reste pour autant soumis à l'obtention d'une autorisation sur le fondement de l'article L. 515-7 pris….dans le cadre de la législation relative aux installations classées. Cette disposition crée un autre problème d'articulation entre la législation sur les ICPE en matière de stockages souterrains et celle, plus spécifique, relative aux stockages souterrains d'hydrocarbures liquides, liquéfiés et de gaz régis par la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie. Aucun texte ne fait l'articulation entre ces deux législations, dont l'indépendance entre elles est totale, conformément à la jurisprudence constante en l'espèce. Il faudrait donc en toute logique exclure également des stockages souterrains des produits dangereux, visés par l'article L. 515-7, les hydrocarbures et gaz en question.

Un autre imbroglio juridique, d'importance, réside dans les garanties financières exigées pour ces stockages lors du renouvellement de leur autorisation, sans qu'aucun texte régissant ces garanties ne le prévoie pour autant. Ainsi, l'article L. 515-7 relatif au stockage en couches géologiques profondes de produits dangereux édicte que le renouvellement de l'autorisation *« s'accompagne d'une nouvelle évaluation des garanties financières prévues à l'article L. 541-26 ou à l'article L. 552-1 ».* Or, aucun de ces deux articles, ni même aucun autre texte, ne vise la constitution initiale de garanties financières relatives à ces stockages (voir *infra)*.

&2. Les autorisations temporaires

Contrairement aux autorisations à durée limitée proprement dites, qui sont encadrées par la loi, les autorisations temporaires ont pris naissance dans le décret d'application du 21 septembre 1977 et procèdent pour certaines d'une procédure simplifiée et dérogatoire au droit commun. Ces dispositions réglementaires n'ont ainsi pas de base légale car elles rajoutent à la loi, laquelle ne contient aucune disposition en matière de régime d'autorisations temporaires ou provisoires. Certes, elles renouent en quelque sorte avec le régime de l'autorisation temporaire qu'avait créé la loi du 19 décembre 1917 sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes, mais cela ressortissait à la loi et non pas au règlement.

Les autorisations temporaires sont actuellement régies par l'article R. 512-36 pour les procédés nouveaux ou pour prendre en compte les évolutions des règles d'urbanisme (A), et par l'article R. 512-37 pour les exploitations de courte durée (B).

A. Les autorisations temporaires pour des procédés nouveaux ou des évolutions de règles d'urbanisme

L'article R. 512-36 dispose qu'une autorisation temporaire peut être accordée, pour une durée limitée (mais non précisée), renouvelable une fois, lorsque une installation met en œuvre des procédés nouveaux ou lorsque sont à prévoir des transformations touchant aux conditions d'habitation ou aux modes d'utilisation des sols au voisinage du terrain d'implantation. La jurisprudence est des plus clairsemée, surtout dans le cas de procédés nouveaux, compte tenu que les préfets ont peu recours à cette possibilité en raison du très faible nombre de demandes qui leur parvient.

La modification apportée à un procédé existant ne peut pas être considérée pour autant comme relevant d'un procédé nouveau, surtout s'il s'agit d'une nouvelle installation adjacente et concourant à l'installation initiale. C'est ainsi que le Tribunal administratif de Nice a jugé que l'incinération de déchets industriels, utilisés comme combustibles pour la fabrication de ciment, ne relevait pas d'un procédé nouveau de production mais bien d'une installation nouvelle, qui n'aurait dû être accordée qu'après enquête publique. Il a annulé par voie de conséquence l'autorisation préfectorale, prise sur le fondement de l'article 22, alors en vigueur, du décret du 21 septembre 1977, codifié à l'art. R. 512-36 (TA Nice, 30 avril 1999, *Assoc. Paillon Environnement c/ préfet des Alpes maritimes,* n° 974519 et 974853).

En ce qui concerne l'évolution du voisinage du terrain d'assiette de l'installation projetée, le texte vise à protéger le voisinage des inconvénients ou des dangers de l'exploitation eu égard à l'évolution des conditions d'habitation ou d'urbanisation à proximité de l'installation concernée. Cependant, l'appréciation du préfet est étendue et discrétionnaire. La jurisprudence est ancienne en ce sens. Ainsi, en ce qui concerne une installation bruyante localisée près d'un immeuble à construire, il appartient au préfet *« d'examiner, dans chaque cas d'espèce, si l'établissement est susceptible de devenir ultérieurement pour le voisinage une cause de gêne de nature à justifier une autorisation de durée limitée »* (CE, 24 juin 1964, *Epoux Angély, Rec.,* p. 356).

De même, pour un dépôt de déchets au voisinage duquel il est envisagé une urbanisation future ; dans ce cas il a été jugé favorablement que l'autorisation temporaire pouvait atteindre dix ans, en fonction de l'état d'avancement du projet d'urbanisation, jusqu'à ce que le dépôt soit susceptible de *« devenir une cause de gêne pour le voisinage par suite de transformations qui sont à prévoir relativement aux conditions d'habitation dont il est fait état dans un plan d'aménagement projeté »*[1268].

Il revient au préfet de délivrer une autorisation à titre précaire, jusqu'où moment où le voisinage se transforme et rende incompatible la poursuite de l'exploitation. Il n'est pas étonnant dès lors que très peu d'exploitants aient recours à une telle demande, compte

[1268] CE, 5 fév. 1937, *Cne de Saulx-les-Chartreux, Rec.,* p. 170 ; dans le même sens : CE, 10 mai 1929, *Coutant et Leblond, Rec.,* p. 482.

tenu de la précarité de la situation, porteuse en soi de contentieux. Par ailleurs, comme le souligne C. Gabolde[1269], cette disposition est dérogatoire au droit commun des installations classées afin de permettre à certains industriels de se voir accorder une autorisation, certes provisoire mais dont ils ne pourraient normalement pas bénéficier. Une disposition analogue existait déjà sous l'empire de la loi de 1917 (CE, 24 janvier 1934, *Cne de Cagnes, Rec.,* p 105).

L'autorisation temporaire ne peut être accordée que sur la demande explicite de l'exploitant. Il n'appartient donc pas au préfet d'opter pour une telle autorisation s'il n'a pas été saisi d'une demande en ce sens. Si une autorisation de durée illimitée n'est pas possible en fonction des circonstances de l'espèce, le préfet doit refuser l'autorisation, comme l'a établi de longue date la jurisprudence (CE, 20 mars 1929, *Coutant et Leblond, Rec.,* p 482 ; CE, 2 juin 1933, *Ministre du Commerce, Rec.,* p 603). De même, le juge administratif, dans le cadre de ses pouvoirs de plein contentieux, ne peut pas délivrer une autorisation temporaire d'exploitation, s'il est saisi d'une demande d'annulation d'une autorisation de droit commun, sauf à ce que l'exploitant présente des conclusions en ce sens (CE, 24 janvier 1934, *Ville de Cagnes, Rec.,* p 106).

B. Les autorisations temporaires pour une courte durée d'exploitation

Une autorisation temporaire peut également être accordée si l'installation n'est appelée à fonctionner que pendant une durée inférieure à un an, en vertu du l'article R. 512-37. L'autorisation, délivrée avec une procédure simplifiée (notamment sans enquête publique) n'est valable que pour une durée de 6 mois, renouvelable une fois. La jurisprudence, plus étoffée dans ce cas, recouvre des situations plus fréquentes, soit que les installations répondent au critère (courte durée d'exploitation peu compatible avec des délais de procédure normale d'instruction), soit que les préfets utilisent cette disposition par facilité ou opportunité sans se conformer aux exigences légales.

Encore faut-il que le projet justifie des conditions requises par les dispositions réglementaires et ait une durée de fonctionnement prévisible inférieure à l'année. Ainsi, pour ne pas avoir satisfait à cette obligation, doit être annulé l'arrêté par lequel le préfet de l'Aude a autorisé, sans avoir recouru à une enquête publique, sur le fondement de l'article 23 du décret du 21 septembre 1977 (article R. 512-37), une unité de traitement industriel de déchets, dont la durée de fonctionnement excédait manifestement l'année (TA Montpellier, *Paul Bergnes et autres c/préfet Aude,* 14 nov. 1997, n° 971380-971484). Pour les mêmes raisons, sont également annulés deux arrêtés préfectoraux d'autorisation temporaire d'une décharge d'ordure ménagère, compte tenu que *« les dispositions ne permettent pas à l'autorité administrative d'autoriser l'exploitation d'une installation qui*

[1269] C. GABOLDE, *« Les installations classées pour la protection de l'environnement »,* Ed. Sirey, 1978, p. 142-145.

est appelée à fonctionner pour une durée supérieure à un an, et pour laquelle une procédure d'instruction de la demande est en cours »[1270].

La disposition réglementaire ne doit, par ailleurs, pas s'appliquer aux installations mobiles revenant périodiquement sur le même site d'emploi (TA Orléans, 16 octobre 1997, *Dattée et autres c/Comité de défense Sauvegardons l'environnement de Saunay*, n° 97211) ; toutefois, des autorisations temporaires peuvent être accordées périodiquement pour des centrales mobiles d'enrobage, du moment que cela ne relève pas d'un détournement de procédure (TA Orléans, 15 mai 2003, *Commune de Saunay c/ M. Dattée, RJE*, 3/2004, p. 347-348).

Bien que les juridictions administratives aient rarement fondé leur décision, aux motivations au demeurant souvent elliptiques, sur le détournement de procédure de la part des préfets, c'était bien de cela qu'il s'agissait. Dans les cas cités, les préfets avaient contrevenu tant à l'esprit qu'à la lettre du règlement, lui-même établi sans base légale.

Il arrive aussi que le préfet renouvelle à plusieurs reprises les autorisations temporaires d'exploitation pour six mois, comme pour l'usine de pyrométallurgie et de traitement de déchets de la SEPS jusqu'à que sa situation soit définitivement régularisée, contrevenant ainsi à la disposition réglementaire (CAA Marseille, 8 déc. 2005, *Sté d'exploitation de la pyrométallurgie de Salsigne (SEPS),* n° 02MA00050).

Par contre, faisant application des dispositions de l'article 23, alors en vigueur, du décret du 21 septembre 1977, le Tribunal administratif d'Orléans a jugé régulier l'arrêté préfectoral autorisant une centrale d'enrobage sur un site déjà utilisé pour l'accueil d'installations mobiles, destinée à un marché de travaux publics portant sur une durée de quatre mois (TA Orléans, 15 mai 2003, *Cne de Saunay,* n° 03-304, 306, 750 et 751). De même, pour une installation mobile de stockage d'explosifs, qui n'est appelée à fonctionner sur chaque chantier que pendant une durée inférieure à un an (TA Strasbourg, 1er août 1996, *Sté Stips,* n° 942459 ; *RJE* 1997, p. 102, note Schneider ; CAA de Nancy, 3 fév. 2000, *Sté Stips,* n° 96NC02341 ; *RJE,* 2000, p. 48, note Schneider).

La légalité de ces deux dispositions réglementaires est fortement sujette à caution, même si aucune jurisprudence ne semble avoir porté sur cette question, faute sans doute de production d'un tel moyen devant le juge[1271] : les décrets introduisent, sans base légale, des dispositions qui dérogent à la loi, en assouplissant considérablement la procédure d'autorisation par l'introduction d'un régime de l'autorisation temporaire.

La même situation prévaut pour les autorisations temporaires relatives aux IOTA, pour lesquels, en vertu des dispositions de l'article R. 214-23, dans le cas où ils ont une durée inférieure à un an, le préfet peut accorder une autorisation d'une durée maximale de six

---

[1270] TA Bordeaux, 2 octobre 1986, *Sepanso c/ Min. env. et du cadre de vie,* n° 1173/85 et 1638/85, *RJE* 3/1987, p. 367, note S. Charbonneau.

[1271] Voir G. ULLMANN qui le dénonçait déjà, parmi les imperfections et les insuffisances de la législation relative aux ICPE, in : *« La prise en compte de l'environnement et des intérêts particuliers au travers de la loi du 19 juillet 1976 », Le Courrier de la nature,* 164, mai-juin 1997, p. 18-20.

mois, renouvelable une fois. Elles sont toutefois subordonnées à l'absence *« d'effets importants et durables sur les eaux ou le milieu aquatique »*[1272], contrairement aux autorisations temporaires relatives aux ICPE.

Le statut, pour le moins discutable, de ce régime est renforcé, tant pour les ICPE que pour les IOTA, pour les demandes d'exploiter pour une durée de six mois renouvelable une fois. Et ce, au motif que les autorisations temporaires correspondantes font partie des rares exclusions au principe général selon lequel « le silence vaut acceptation », en application respectivement des décrets n° 2014-1273 et n° 2014-1271 du 23 octobre 2014. Le délai de six mois, à l'expiration duquel la décision de rejet est acquise, apparaît à cet égard bien trop long, pour une exploitation de même durée bénéficiant d'une procédure affranchie de l'obligation d'une enquête publique.

Une autre façon pour l'administration de traiter de cette délicate question est de jouer sur la nomenclature, comme cela a été fait pour la rubrique 2515 relative aux installations de broyage, concassage, criblage, etc. Le décret de nomenclature n° 2012-1304 du 26 novembre 2012 a ainsi exclu du régime d'autorisation les installations temporaires de moins de six mois (voir *infra).* L'activité temporaire peut être explicitement visée, mais avec des seuils très élevés, bien supérieurs aux activités permanentes, ce qui revient, en pratique, à affranchir de tout classement la plupart d'entre elles. La même approche avait prévalu lors de la modification de la rubrique 2760[1273], relative à des installations de stockage de déchets, au sein de laquelle les installations de stockage temporaire de déchets de mercure métallique sont bien classées mais à partir de 200 tonnes, malgré la dangerosité des substances en jeu. Ce seuil élevé est d'autant plus surprenant que pour les autres installations de déchets figurant à la même rubrique, y compris les installations de déchets non dangereux, le classement ne comporte aucun seuil.

Le recours au régime de l'enregistrement a également été envisagé, puisqu'il permet une autorisation rapide sans enquête publique. C'est pourquoi, à l'occasion de l'annonce par le Gouvernement, le 30 octobre 2014, d'une nouvelle extension de ce régime à d'autres activités, la DGPR a précisé que pour les centrales d'enrobage de matériaux routiers (n°2521), « *le régime de l'enregistrement pourrait concerner les installations mobiles ayant une durée de vie courte, et qui font actuellement l'objet d'autorisations temporaires sans enquête publique* »[1274].

Si les ICPE peuvent bénéficier ainsi d'autorisations temporaires sur le seul fondement d'un décret, dans le cadre d'une courte durée de fonctionnement, en ce qui concerne les installations nucléaires de base il en va différemment. Ainsi, les installations destinées à fonctionner pendant une durée inférieure à six mois font l'objet d'une « autorisation

[1272] La même exigence est demandée pour les autorisations de travaux ou d'activités présentant un caractère temporaire, périodique, accordées, sans enquête publique, aux entreprises hydroélectriques autorisées qui en feront la demande, mais en ce qui les concerne, pour toute la durée du titre à couvrir (art. L. 214-4 III).

[1273] Par le décret n° 2014-285 du 3 mars 2014.

[1274] *Actu-Environnement.com*, 05 novembre 2014.

simplifiée », qui ne peut être renouvelée qu'une seule fois. Ce type d'autorisation a été introduit par l'article 36 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006, relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire (codifié sous l'art. L. 593-37). La procédure s'apparente en fait à une mise à disposition du public. A savoir l'autorisation est délivrée après une consultation du public, qui est organisée sous la forme d'une publication du dossier de demande par voie électronique. Le recueil des observations du public se fait par la même voie, durant un mois. La consultation est annoncée par un avis qui en précise les dates et les modalités pratiques, qui sont détaillées par un décret[1275].

&3. Les autorisations provisoires

Si les autorisations temporaires ou à durée limitée se fondent sur des dispositions réglementaires autonomes, édictées hors du champ législatif, les autorisations provisoires quant à elles sont issues d'une construction jurisprudentielle, éclairée initialement par un avis du Conseil d'Etat. De fait, le régime des autorisations provisoires est rare en droit public. Si elles sont légion en matière de séjour d'étrangers admis sur le territoire français, elles sont bien moins communes dans les autres domaines, le législateur se montrant particulièrement prudent à cet égard. On peut citer principalement l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public, régie par le Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), qui est l'outil juridique de droit commun[1276]. Le domaine public maritime ne peut faire l'objet que d'une autorisation d'occupation temporaire, à titre précaire et révocable (art. L. 2122-1 et L. 2122-3 du CGPPP). L'Etat peut y mettre fin, si l'intérêt du domaine ou un intérêt général le justifient.

La question s'est rapidement posée de la situation juridique des installations classées exploitées en l'absence de titre, avant d'être étendue à la situation créée par l'annulation de l'autorisation requise. Le Conseil d'Etat, dans un premier temps à l'occasion d'un avis rendu au Gouvernement, puis lors de décisions ultérieures, a bâti peu à peu un régime jurisprudentiel d'autorisation provisoire qui a emporté l'adhésion de l'administration, laquelle s'en sert abondamment, au bénéfice des industriels exploitants.

Le Conseil d'Etat avait déjà jugé sous l'empire de la loi de 1917, mais de façon restrictive, que dans le cas de la mise en œuvre de nouveaux procédés, le préfet pouvait accorder une autorisation *« d'ouverture expérimentale »* à un industriel qui exploitait dans des conditions irrégulières une installation initialement autorisée, du fait du fonctionnement de nouveaux procédés, afin de s'assurer que ceux-ci fussent efficaces (CE, 20 juillet 1971, *Tannerie avalonnaise, Rec.,* p. 561 ; *Gaz. Pal.,* 2 janvier 1972, p. 11).

[1275] V. notamment D. GUIHAL, *« Droit répressif de l'environnement »,* Economica, 3ème éd., 2008, p. 654 et s.

[1276] Occupation temporaire qui génère une redevance à la charge du bénéficiaire du titre.

L'avis du Conseil d'Etat, en date du 4 janvier 1983, saisi de la question de l'exploitation sans l'autorisation requise et des mesures applicables dans le cadre de la régularisation administrative, va plus loin en matière d'autorisation provisoire bien qu'il ne reprenne pas (encore) explicitement cette qualification. En vertu d'une interprétation extensive des dispositions 23 et 24 de la loi, il considère ainsi que le préfet, en mettant l'exploitant en demeure de régulariser sa situation, peut prescrire *« les mesures nécessaires pour écarter les dangers ou les inconvénients entrant dans le champ d'application de l'article 1er jusqu'à ce que la situation soit régularisée ».*[1277]

Cet avis s'est traduit en pratique par la poursuite de l'exploitation jusqu'à la régularisation de la situation de l'exploitant. La circulaire ministérielle du 10 mai 1983 pris à sa suite[1278], commente et conforte l'avis du Conseil d'Etat, tout en demandant aux préfets d'imposer un délai explicite de régularisation, *« qui ne devra pas dépasser trois mois »*. Lequel délai n'a cependant été que très peu respecté dans les faits. Pour la première fois, la circulaire évoque la prescription de mesures *« provisoires »* que l'exploitant devra respecter jusqu'à l'issue de la procédure de régularisation.

Très rapidement, l'autorisation provisoire, accordée par le préfet en l'absence de l'autorisation requise, a été étendue au cas d'une annulation du titre prononcée par le juge. La première décision en ce sens a porté sur la poursuite de rejets d'effluents dans le cadre de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964, en vertu de l'arrêt *La Province de la Hollande septentrionale et autres* (CE, 18 avril 1986, *Province de la Hollande septentrionale et autres*, n° 53934). Ce fut ensuite la validation de la prorogation, à titre conservatoire, des autorisations provisoires de rejets de phosphogypse en baie de Seine durant toute l'instruction de la demande d'autorisation (CE, 20 novembre 1989, *Syndicat des marins pêcheurs de la Baie de Seine,* n° 61562).

La jurisprudence en matière d'autorisation provisoire accordée par l'administration à la suite de l'annulation de l'autorisation initiale a ensuite été appliquée à la loi du 19 juillet 1976 dans la deuxième affaire, très commentée, *La Province de la Hollande septentrionale et autres*. Toutefois, le Conseil d'Etat a assorti sa décision d'une forte condition, fondée sur des conséquences majeures d'ordre économique ou social : *« Considérant que l'annulation de l'arrêté du 18 mars 1981 par le tribunal administratif de Strasbourg a eu pour effet de faire disparaître l'autorisation de fonctionnement dont était titulaire la société "Les mines de potasse d'Alsace" et donc de placer celle-ci dans la situation prévue par l'article 24 susrappelé de la loi du 19 juillet 1976 ; que, dès lors, le commissaire de la République du département du Haut-Rhin n'était pas tenu de prescrire l'arrêt desdites*

[1277] Avis du CE, Section des travaux publics, 4 janvier 1983, n° 332.137, rapporteur : M. HUET. L'avis du 4 janvier 1983 du Conseil d'Etat a été confirmé au contentieux pour la première fois par l'arrêt *Hamdy* (CE, 1er juillet 1987, *M. Hamdy*, n° 69948).

[1278] Circulaire relative *« aux installations classées pour la protection de l'environnement (cas des établissements nécessitant une régularisation administrative ») »* (non parue au JO). La circulaire n'est plus applicable à compter de la circulaire du 19 juillet 2013, relative à la mise en œuvre des polices administratives et pénales dans les champs de compétences NOR : DEVP1317091C, *BOME,* n° 14/2013.

installations, et pouvait légalement autoriser à titre provisoire les mines de potasse d'Alsace à poursuivre leur exploitation pour le motif d'intérêt général tiré des graves conséquences d'ordre économique ou social qui seraient résulté d'une interruption dans le fonctionnement d'installations en service »[1279] (souligné par nous).

La jurisprudence a dès lors établi que, saisie d'une nouvelle demande d'autorisation par un exploitant, consécutivement à l'annulation de son titre, l'autorité administrative pouvait, pour le motif d'intérêt général tiré des graves conséquences d'ordre économique ou social qui résulteraient d'une interruption dans le fonctionnement d'installations en service, maintenir, à titre conservatoire, la situation découlant de l'autorisation en vigueur en prorogeant celle-ci, par une décision prise avant son terme, pendant le temps nécessaire pour achever l'instruction de la demande. Selon la Haute Juridiction, il s'agit en l'espèce d'une *« mesure exclusivement provisoire et conservatoire »* ; par suite, tous les moyens tirés de la méconnaissance, tant des règles de procédure que des conditions de fond régissant la délivrance des autorisations de rejet, sont rendus inopérants. De plus, l'appréciation de la régularité de ladite mesure est soumise au contrôle restreint du juge.

En 1989, le Conseil d'Etat avait déjà jugé, dans l'affaire *Sté Spechinor,* que le juge administratif avait le pouvoir d'accorder lui-même l'autorisation d'exploiter une installation classée, aux conditions qu'il fixe, notamment dans le sens de la protection des intérêts visés à l'article 1er de la loi[1280]. Le motif circonstancié d'intérêt général a souvent été repris par la Haute Juridiction en matière d'autorisation provisoire (CE, 20 juin 1997, *ASVPP*, n° 172761). Par la suite, le Conseil d'Etat a même considéré que lorsque l'autorité administrative prend, pour l'exécution d'une décision juridictionnelle d'annulation, une décision d'autorisation d'exploiter ayant un caractère provisoire, le recours dirigé contre cette décision juridictionnelle conserve son objet. Il en va autrement en cas d'intervention d'une nouvelle autorisation définissant entièrement les conditions d'exploitation de l'installation et dépourvue de caractère provisoire (CE, 17 déc. 2014, *Sté Maroni Transport International,* n° 364779).

Avec le temps et sous la pression d'un contexte économique et social difficile, les juridictions se sont montrées de moins en moins exigeantes sur les conditions à satisfaire. Le Tribunal administratif de Nancy avait déjà amplifié la portée de la jurisprudence naissante, sur le recours des associations *Oiseaux Nature* et *ASVPP* à l'encontre de l'arrêté du préfet des Vosges du 24 juillet 1992. Ce dernier avait en effet mis en demeure la *Blanchisserie et Teinturerie de Thaon-les-Vosges*, qui fonctionnait sans l'autorisation requise, de déposer dans un délai de six mois un dossier de demande, et avait fixé des

---

[1279] CE, 15 octobre 1990, *Province de la Hollande septentrionale et autres*, n° 80523, *Lebon* p. 277 ; JCP G 1990, IV, p. 406 ; CJEG 1991, p.133, conc. de la Verpillière ; *Rec. CE*, tables décennales 1985-1994, t. V, n° 85, p. 5349. Ces considérations d'ordre socio-économique, qualifiées de majeures, ont ainsi contrebalancé non seulement le défaut de titre d'exploitation, à la suite de son annulation, mais aussi les conséquences écologiques significatives (pollution de nappes du Rhin).

[1280] CE, 15 déc. 1989, *Sté Spechinor* : D. 1990, IR 25 ; *RJE*, 1990, p. 243, concl. de la Verpillière ; *Dr. Adm.* 1990, n° 118 ; *CJEG* 1990, p. 136, concl. de la Verpillière.

prescriptions minimales à respecter. Les requérantes demandaient notamment au tribunal d'ordonner soit la suspension de l'installation, soit la consignation des sommes nécessaires pour la construction d'une station d'épuration. Le tribunal, après avoir rappelé que le juge se trouvait investi des pouvoirs dévolus au préfet dans le cadre de l'article 24 de la loi [L. 171-7], a jugé qu'en ce qui concernait la mesure de suspension, *« il* [devait] *non seulement mesurer les effets que le maintien de l'exploitation* [était] *susceptible d'avoir sur la protection de la santé et de l'environnement, mais aussi les conséquences économiques et sociales d'une telle sanction »* (souligné par nous)[1281]. Il n'a pas fait droit à ces demandes, sur le fondement d'une lecture extensive de la loi de 1976, en considérant notamment que les conséquences économiques et sociales seraient irréversibles pour l'entreprise en grave difficulté économique.

David Deharbe juge cette construction jurisprudentielle « *sans précédent et contestable ».* En effet, comme il l'expose : *« A lire attentivement la loi du 19 juillet 1976, on ne trouve nulle trace de la liberté d'entreprendre dans la définition des intérêts que le législateur entend protéger. Et l'on ne peut pas plus y déceler la prise en compte des conditions économiques et sociales du fonctionnement de l'entreprise, qui pour ainsi dire constituerait le prolongement contemporain, sur fond de « crise », du principe de la liberté d'entreprendre* »[1282]. L'analyse est on ne peut plus pertinente ; le jugement précité n'est cependant pas un précédent en tant que tel : il s'inscrit bien dans le cadre jurisprudentiel qui a été examiné. Il en fut également ainsi pour une autorisation provisoire qui était justifiée pour des *« motifs d'intérêt général »,* afin de répondre à l'urgence de la situation *« dans un souci de continuité de l'exploitation »* (CE, 7 août 2008, *Association des terres minées,* n° 312022). Les considérations propres aux graves conséquences d'ordre économique ou social qui résulteraient de cette interruption ne sont ainsi même plus mentionnées.

De même, en 2012, la Cour administrative d'appel de Bordeaux se tient au seul motif d'intérêt général : *« Considérant qu'à la suite de l'annulation des arrêtés d'autorisation des 2 décembre 2003 et 29 septembre 2004, l'ensemble des installations classées composant le centre de tri et de stockage de Clérac devait être regardé comme exploité irrégulièrement ; que, sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 514-2 [devenu ensuite L. 171-2], le préfet pouvait toutefois légalement autoriser provisoirement l'exploitant, jusqu'à ce qu'il soit statué sur les nouvelles demandes d'autorisation, à poursuivre l'exploitation de cette installation, à la double condition que cette autorisation fût fondée sur un motif d'intérêt général tenant aux risques résultant d'une interruption dans le fonctionnement de celle-ci et que la poursuite de l'exploitation ne portât pas atteinte aux intérêts que mentionne l'article L. 511-1, notamment la santé et la salubrité publiques ainsi que la protection de la nature et de l'environnement »* (CAA Bordeaux, 20 mars 2012, *Assoc. Saintonge Boisée vivante*, n°10BX01496).

[1281] TA Nancy, 11 février 1997, *Oiseaux Nature, ASVPP,* n° 941371 et 96236 ; *BDEI,* 3/1998, p. 33, note L. Lanoy.

[1282] D. DEHARBE, *Dr. env.,* déc. 1997, n° 54, p. 5-8.

Certes, des décisions contraires ont été rendues, mais elles restent l'exception et n'ont pas influé sur la jurisprudence. Ainsi, il a été jugé que le préfet ne peut légalement user de son pouvoir de police générale pour prendre un arrêté portant réquisition d'un site en vue de l'exploitation d'un centre départemental d'enfouissement technique provisoire, sans que cette autorisation n'ait été, pour le coup, précédée d'une enquête publique requise par la loi (TA Toulouse, 4 juin 1998, *Cne de Manses c/préfet Ariège,* n° 98/1104). De même, le juge a confirmé l'annulation d'autorisations provisoires prises par le préfet des Landes, à la suite de l'annulation des autorisations d'exploiter de carrières, du fait que le motif d'intérêt général n'était pas établi (CAA Bordeaux, 21 décembre 2000, *Sté des établissements veuves Proeres et autres,* n° 96BX01853).

Le Tribunal administratif de Caen a annulé un arrêté d'autorisation provisoire en faveur d'une porcherie, qui avait été pris après l'annulation (confirmée en appel) de l'arrêté d'exploitation par le même tribunal, après avoir constaté que l'exploitation envisagée présentait notamment un *« risque de lessivage des sols et de migration des nitrates vers les eaux de surface et les nappes souterraines ».* Il a en outre considéré que les mesures conservatoires prescrites par l'arrêté du préfet de la Manche étaient *« insuffisantes pour assurer la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du Code de l'environnement ».* Il a annulé l'année suivante, pour des raisons analogues, un arrêté préfectoral d'autorisation provisoire en faveur d'une autre porcherie[1283].

De son côté, le Tribunal administratif de Toulouse avait non seulement annulé un récépissé de déclaration en faveur d'un élevage de vaches qui dépassait en fait le seuil d'autorisation, mais avait également prononcé la suspension de l'activité jusqu'à sa régularisation, en considérant qu'aucun intérêt général économique ou social ne faisait obstacle à cette décision, alors même que l'exploitant méconnaissait sciemment, depuis de nombreuses années, les prescriptions sanitaires[1284]. Quant au Tribunal administratif de Clermont-Ferrand, après avoir considéré que deux porcheries proches relevaient d'une seule installation soumise à autorisation (voir *supra*), il a refusé d'accorder une autorisation provisoire, du fait que *« les motifs d'intérêt général tirés des conséquences d'ordre économique et social qui résulteraient de l'interruption de l'exploitation »* n'étaient pas fondés[1285].

Non seulement les autorisations provisoires dérogent au droit commun, mais elles ne sont assorties d'aucune obligation de durée. Ainsi, en vertu de l'article L. 171-7[1286], le préfet est tenu de procéder à une mise en demeure en invitant l'exploitant à déposer un dossier de demande d'autorisation (d'enregistrement ou de déclaration) dans un délai que lui seul détermine. Délai qui se révèle en pratique plus indicatif qu'impératif, d'autant

---

[1283] Respectivement TA Caen, 20 janvier 2012, *Association Manche-Nature*, n°1001919 ; TA Caen, 19 mars 2013, *Assoc. Manche-Nature*, n°1201543.

[1284] TA Toulouse, 20 avril 2000, *Mme J. Doucède c/préfet de Haute Garonne,* n° 99/3955 et 99/3956.

[1285] TA Clermont-Ferrand, 23 avr. 2002, *Asso. Allier Nature,* n° 001616 et 001617.

[1286] Ancien article L. 514-2, qui avait codifié l'article 24 de la loi du 19 juillet 1976, abrogé à son tour par l'article 13 de l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012.

plus qu'il peut être renouvelé ou dépassé sans conséquence, sauf si, par extraordinaire, le préfet faisait application, dans ce dernier cas, des sanctions prévues à l'article L. 171-7.

De plus, le délai ne vise que le dépôt de dossier et non pas l'octroi de l'autorisation elle-même, qui n'est enfermé dans aucun délai et peut prendre de longs mois. Ce qui conduit souvent *de facto* à des autorisations provisoires, sans titre d'exploitation, sans enquête publique ni consultations, qui peuvent durer plusieurs années comme l'illustre fort bien le cas de la société *Ocréal.*

Le préfet de l'Hérault avait autorisé, en date du 18 février 1999, la société Ocréal à exploiter une usine d'incinération de déchets ménagers et assimilés sur la commune de Lunel-Viel. Compte tenu des non-conformités de l'installation, un nouvel arrêté fut pris, le 15 décembre 2003, fixant les modalités de mise en conformité. Le Tribunal administratif de Montpellier annula, en février 2007, pour insuffisance d'étude d'impact, l'autorisation d'ouverture de 1999[1287]. Le 12 mars 2007, le préfet mit en demeure l'exploitant de déposer, dans un délai maximal de six mois, un dossier de demande d'autorisation, et autorisa la poursuite de l'exploitation *« à titre provisoire, compte tenu de la nécessité d'assurer le maintien du service public d'élimination des déchets ».*

Saisi d'une demande en annulation par des associations et des riverains, le Tribunal administratif de Montpellier déboute les requérants, par jugement du 12 juin 2009, au motif, notamment, de l'intérêt général qui justifie la décision prise par le préfet de l'Hérault, compte tenu de l'absence de solutions alternatives permettant d'assurer le traitement des déchets concernés (TA Montpellier, 12 juin 2009, *Maurice Sarazin et autres,* n° 0701558). Il n'est plus question, là encore, de graves conséquences d'ordre économique ou social qui résulteraient d'une interruption dans le fonctionnement de l'installation. Et si l'exploitant a bien respecté le délai de six mois pour déposer son dossier de demande d'autorisation, le préfet a par contre mis plusieurs années pour actionner la procédure d'autorisation, avec enquête publique. Il en résulta que, malgré les multiples recours et confirmations de l'annulation du titre d'exploitation octroyé en 1999, l'incinérateur ne cessa pas de fonctionner et que sa situation administrative ne fut régularisée que plusieurs années plus tard.

[1287] TA Montpellier, 9 février 2007, *Ste Ocréal,* n° 0300701. Décision confirmée, non pour insuffisance d'étude d'impact, mais pour défaut d'information complète du public, par la Cour administrative d'appel de Marseille en date du 2 octobre 2008 (n° 07MA01524, 07MA03153), puis par le Conseil d'Etat le 14 octobre 2011 (n**°** 323257) : *« Considérant que les inexactitudes, omissions ou insuffisances de l' étude d'impact mentionnée à l'article 3 du décret du 21 septembre 1977 ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision d'autorisation d'une installation classée que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative en la conduisant à sous-estimer l'importance des conséquences du projet sur l'environnement et la commodité du voisinage ; (...) Considérant que de telles insuffisances de l'étude d'impact dont le contenu n'est pas en relation avec ses incidences prévisibles sur l'environnement, ont eu pour effet de nuire à l'information complète de la population à l'occasion de l'enquête publique et revêtent un caractère substantiel ».*

Compte tenu des pouvoirs étendus dévolus au juge dans le cadre du contentieux spécial des installations classées, se pose la question subséquente de savoir dans quelles conditions celui-ci peut autoriser provisoirement la poursuite de l'exploitation dont il a notamment prononcé l'annulation. En effet, si, de par ses larges pouvoirs de plein contentieux, le juge peut notamment octroyer une autorisation refusée par l'administration, ou bien aménager les prescriptions, voire prononcer des sanctions administratives, dans quelle mesure peut-il également accorder une autorisation provisoire ?

Les conditions économiques et sociales n'entrent aucunement dans les intérêts protégés visés par la loi, et la jurisprudence est constante pour déclarer irrecevable toute requête d'une entreprise fondée sur cette justification (voir *supra)*. Pour autant le juge, à compter de l'arrêt *La Province de la Hollande septentrionale et autres,* a particulièrement tenu à s'inscrire dans un certain « équilibre », reposant sur le respect de la liberté d'entreprise, de l'ordre public et de la préservation de l'environnement. Cette dernière devenant plutôt une variable d'ajustement, en fonction de la perception de l'état économique ou social du moment.

Jusqu'en 1996, la jurisprudence du Conseil d'Etat réfutait au juge le pouvoir d'accorder à l'exploitant un délai pour lui permettre de déposer une nouvelle demande d'autorisation. Puis, face à un contexte économique et politique devenu de plus en plus sensible aux questions de croissance et d'emploi, le juge administratif s'est montré de plus en plus enclin à ne pas remettre en cause l'exploitation d'une activité industrielle, quand bien même celle-ci se déroulerait dans un cadre irrégulier.

Dans un arrêt rendu le 15 mai 2013, dans le prolongement de l'arrêt *Téallier*[1288]*,* le Conseil d'Etat détaille dans quelle mesure le juge peut autoriser à titre provisoire la poursuite de l'exploitation, lorsqu'il prononce l'annulation de son autorisation[1289]. Il rejette le pourvoi formé par la société et confirme les décisions du Tribunal administratif d'Amiens et de la Cour administrative d'appel de Douai[1290], qui avaient annulé l'arrêté du préfet de l'Aisne autorisant l'exploitation d'un ancien four à chaux reconverti en incinérateur de déchets industriels par la société ARF, compte tenu que l'insuffisance du dossier d'enquête avait eu pour effet de nuire à l'information du public. Il a été considéré également que l'Etat et l'exploitant n'avaient pas justifié de l'intérêt de poursuivre l'exploitation litigieuse ou que sa fermeture aurait eu des conséquences environnementales et sociales excessives justifiant une poursuite provisoire de l'activité.

[1288] CE, 4 mai 1998, *M. Téallier,* n° 164336 ; *LPA* 1999, n° 159, p.18, note D. Deharbe ; *BDEI* 1998, p.21, comm. M. Courtin. Arrêt qui confirme CAA Lyon, 21 juin 1994, Terrolle, *RJE* 1995 n° spécial, p. 103.

[1289] CE, 15 mai 2013, *Sté ARF*, n°353010. Voir les conclusions du rapporteur public Xavier de LESQUEN, *« Quelle est l'étendue des pouvoirs du juge de plein contentieux des ICPE ? », BDEI,* juillet 2013, n° 1616, p. 31-35. Voir également : *AJDA 2013,* p.1027, obs. de Montecler ; *Dr. env.,* 2013, p. 253 ; *Envir. 2013,* n° 58, note Gillig ; *BDEI,* n° 46/2013, 1617, note Gillig. Voir également D. GILLIG, *« Contentieux spécial des installations classées (1er semestre 2013) »*, *BDEI,* 46, juil. 2013, p. 44 ; *« Contentieux spécial des installations classées (2ème semestre 2013) »*, *BDEI,* 50, mars 2014, 1737.

[1290] TA Amiens, 29 avril 2009 et CAA Douai, 30 juin 2011.

C'est donc à tort que le préfet de l'Aisne avait fait usage de ses pouvoirs qu'il détenait de l'article L. 514-2 alors en vigueur.

S'il n'y avait donc pas lieu en l'espèce d'autoriser la poursuite de l'exploitation, la Haute Juridiction rappelle à cette occasion les pouvoirs dévolus, selon lui, au juge administratif : *« Lorsqu'il prononce l'annulation d'une décision d'autorisation d'exploiter une installation classée pour la protection de l'environnement, le juge de pleine juridiction des installations classées a toujours la faculté, au titre de son office, d'autoriser lui-même, à titre provisoire, et le cas échéant sous réserve de prescriptions et pour un délai qu'il détermine, la poursuite de l'exploitation de l'installation en cause, dans l'attente de la régularisation de sa situation par l'exploitant »*[1291].

Le Conseil d'Etat élargit ainsi le champ d'intervention du juge administratif, pour considérer qu'en matière d'installation classée, le juge du plein contentieux peut prendre en compte, à la date à laquelle il statue, la régularisation du dossier de demande qui avait été affecté par des irrégularités, *« sous réserve qu'elles n'aient pas eu pour effet de nuire à l'information complète du public ».* Et ceci, avant même que la loi sur la transition énergétique n'étende cette faculté accordée au juge à l'ensemble du territoire, mais uniquement dans le cadre expérimental de la procédure d'autorisation unique relative aux installations classées. Surtout, il juge de façon affirmée que les obligations relatives au contenu du dossier de demande, notamment en ce qui concerne sa complétude, relèvent désormais des règles de procédures, et non pas des règles de fond comme l'avait établi jusqu'alors une jurisprudence certes hésitante, mais globalement en faveur de cette dernière analyse[1292].

Cette construction jurisprudentielle permet au juge du plein contentieux des installations classées de jouer totalement son rôle de juge-administrateur, de *« juge de la légalité de la situation de l'exploitant »*[1293] à la date à laquelle il statue. Elle amplifie aussi la prééminence de la régularisation sur l'annulation, chaque fois que cela est possible y

---

[1291] CE, 22 sept. 2014, *SIETOM de la région de Tournan-en-Brie, n° 367889* ; P. TROUILLY, « *Appréciation des incidences de procédure par le juge du plein contentieux des installations classées », Envir.* 2014, comm. 77, pp. 41-42 ; X. de LESQUEN, *« La régularisation devant le juge de plein contentieux d'un vice affectant l'autorisation d'exploiter », BDEI,* n° 54, nov. 2014, pp. 11-14 ; C. VINIT-GUELPA, *« Le juge administratif peut prendre en compte la régularisation du dossier de demande d'autorisation », CPEN,* nov. 2014, pp. 13-14 ; D. GILLIG, *« Les irrégularités affectant le dossier de demande peuvent-elles être régularisées ? », EEI,* janv. 2015, comm. 9, pp. 49-50.

[1292] Le rapporteur public Xavier de Lesquen rappelait ainsi, un an auparavant, que la jurisprudence du Conseil d'Etat soutenait habituellement l'analyse selon laquelle *« le caractère complet du dossier soumis par le pétitionnaire ne relève pas de la procédure suivie par l'autorité administrative, mais des règles de fond qui s'imposent à elles »* in X. de LESQUEN, Concl. Sur CE, 15 mai 2013, *Sté ARF : BDEI,* n° 46, juill. 2013, p. 31.

[1293] Selon l'expression de X. de LESQUEN, *Ibid., BDEI,* n° 54, nov. 2014, p. 12. Cette jurisprudence, si elle présente des avantages, se montre pour le moins contradictoire. En effet, placé dans cette situation le juge apprécie le respect des règles de procédure au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date de délivrance de l'autorisation, contrairement aux règles de fond (appréciation à la date à laquelle il se prononce). Or, le Conseil d'Etat juge que les règles qui régissent la composition du dossier relèvent des règles de procédure, mais ne se prive pas pour autant d'apprécier la complétude et la régularité du dossier non pas à la date de l'octroi de l'autorisation, mais bien à la date à laquelle il statue. C'est pourquoi, il a pu tenir compte des régularisations intervenues postérieurement à l'autorisation.

compris jusqu'au jour où le juge se prononce[1294]. Elle déprécie enfin l'importance du dossier de demande, notamment les études d'impact et de danger, tout comme – indirectement- l'avis de l'Autorité environnementale, en les confinant à de simples règles de procédure et non plus à des règles de fond (notamment au regard de la prise en compte du milieu).

Auparavant, dans le même sens, la Cour administrative d'appel de Nantes avait annulé en 2013 l'autorisation d'exploiter d'un élevage porcin, au seul motif que le dossier de demande ne comportait pas la justification des capacités financières. Elle autorisait pour autant l'exploitant à poursuivre son exploitation, à titre provisoire, pour une durée d'un an et sous réserve du respect des prescriptions identiques à celles qui avaient été fixées dans l'arrêté d'autorisation annulé. Cette décision a ouvert la voie à la régularisation de l'installation : l'exploitant devait compléter, dans le délai imparti, son dossier de demande par une étude sur les capacités financières qui devaient être ensuite mis à l'enquête, avant la délivrance d'une nouvelle autorisation[1295].

En juillet 2014, la Cour administrative d'appel de Nantes, décidément saisie d'affaires emblématiques, a annulé, par arrêt du 13 juin 2014, procède à une large extension de sa jurisprudence à l'occasion de l'affaire relative à l'autorisation administrative accordée à la société Scorvalia pour l'exploitation à Plabennec (Finistère) d'un site du traitement des 40 000 tonnes de mâchefers, issus de l'usine d'incinération des déchets de Brest. Toutefois, si Scorvalia doit déposer une nouvelle demande d'exploitation avant le 31 décembre 2014, la Cour lui accorde une autorisation provisoire pour traiter 33 000 tonnes dans l'attente de sa régularisation, dont la date n'est pas fixée. L'autorisation provisoire est assortie des mêmes prescriptions que celles résultant de l'arrêté préfectoral modifié du 18 juin 2008.

La Cour fait application de la jurisprudence bien établie dans ces cas d'espèce, en rappelant que le juge de pleine juridiction des installations classées a toujours la faculté d'autoriser lui-même, à titre provisoire, et le cas échéant sous réserve de prescriptions et pour un délai qu'il détermine, la poursuite de l'exploitation de l'installation en cause, dans l'attente de la régularisation de sa situation par l'exploitant. Mais, elle en élargit considérablement le champ, en jugeant que : *« Il lui appartient de prendre en compte, pour déterminer l'opportunité d'une telle mesure, l'ensemble des éléments de l'espèce, notamment la nature de l'illégalité ayant conduit à l'annulation de la décision contestée, les considérations d'ordre économique et social ou tout autre motif d'intérêt général pouvant justifier la poursuite de l'exploitation et l'atteinte éventuellement causée par*

[1294] C'est notamment la raison pour laquelle une proposition de loi déposée au Sénat en juillet 2013 prévoyait de réformer le Code de justice administrative, en posant le principe général selon lequel : *« Les recours contre les décisions individuelles relèvent du plein contentieux »* (Prop. L. Sénat n° 806 déposée par Mme Hélène Lipietz).

[1295] CAA Nantes, 29 novembre 2013, *Assoc. Manche Nature,* n° 12NT01516.

l'exploitation aux intérêts visés par l'article L. 511-1 du Code l'environnement ou à d'autres intérêts publics et privés »[1296] (souligné par nous).

Non seulement cette construction jurisprudentielle a une base légale incertaine, la loi de 1976 ne prévoyant nullement le recours à l'autorisation provisoire, mais elle apparaît contraire aux règles européennes qui exigent une évaluation environnementale préalable, conduite dans les formes, avant toute autorisation. Or, c'est justement la déficience de l'étude d'impact qui a été, comme souvent, à l'origine de la décision de la Cour. Dès lors, accorder une autorisation, même provisoire, en l'absence d'une évaluation environnementale en bonne et due forme, pose la question fondamentale de la conformité d'une telle jurisprudence, maintenant bien établie, avec le droit de l'Union européenne.

En outre, pour justifier la poursuite d'une exploitation, il ne s'agit donc plus maintenant de justifier un motif d'intérêt général tiré des graves conséquences d'ordre économique ou social, mais toute une palette de motivations, dont de simples considérations d'ordre économique et social (sans qu'elles n'aient durablement plus à être qualifiées de « graves »), et même de « tout autre motif d'intérêt général ».

De même, les atteintes aux intérêts en jeu à prendre en compte ne se limitent plus aux intérêts protégés par l'article L. 511-1, mais s'étendent à tous « *autres intérêts publics et privés ».* C'est une extension considérable qui est ainsi opérée, vidant en partie de sa substance l'esprit de la loi du 19 juillet 1976 puisque, en définitive, selon cette jurisprudence, il revient au juge d'apprécier de nombreux éléments qui débordent largement le cadre des installations classées, comme la nature de l'illégalité, les considérations d'ordre économique et social, mais aussi les atteintes à des intérêts publics et même privés. Pour autant, cela n'avait pas empêché le juge de refuser la qualité de requérante à une société qui justifiait son recours exercé à l'encontre d'une société concurrente de nuisances générées par l'activité de cette dernière, au titre de son activité commerciale[1297] (voir *supra).*

La doctrine jurisprudentielle qui s'affine ainsi, en rupture avec des décennies de jurisprudence en matière du droit de l'environnement industriel, n'est pas sans rappeler également la théorie du bilan coûts-avantages[1298]pour l'appréciation de l'utilité publique des projets. Elle procède d'une jurisprudence ajustée aux difficultés économiques, en adaptant le droit, et notamment le droit des tiers, à des intérêts jugés comme supérieurs : en l'espèce la bonne marche de l'industrie. Cette appréciation extensive portée par le juge, au nom de l'intérêt général, ou du principe de « proportionnalité » dérivé de celui du bilan « coûts-avantages », procède bien d'une régression déguisée pour reprendre

[1296] CAA Nantes, 13 juin 2014, *Sté Scorvalia*, n° 12NT00974.

[1297] CE, 30 janvier 2013, *Sté Holcim France,* n° 347347.

[1298] Avec pour arrêt fondateur : CE, 28 mai 1971, *Ville Nouvelle Est,* n° 78825.

l'expression de Jessica Makowiak[1299]. La théorie du bilan coûts-avantages, qui a été sacralisée, voire institutionnalisée, justifie, sous cette forme, ou sous une forme dérivée, toutes les régressions, puisque l'environnement est presque à chaque fois perdant. Le régime de l'enregistrement en est un récent avatar (voir *infra).*

Il résulte de toutes ces décisions et dispositions qu'un établissement comportant une ou plusieurs installations classées soumises à autorisation ou à enregistrement peut ainsi, dans de nombreux cas, continuer à fonctionner, alors même qu'il est exploité sans le titre requis, donc sans l'évaluation environnementale préalable, ou bien après avoir vu son titre annulé en raison de l'insuffisance de cette évaluation. Certes, l'exploitant reste soumis à des prescriptions provisoires, mais qui reposent de ce fait bien souvent sur une évaluation environnementale inexistante ou insuffisante.

Cette situation se heurte à la procédure d'infraction diligentée en l'espèce par la Commission européenne, qui précisait dans un communiqué en date du 23 janvier 2014, que la législation française semblait contourner l'obligation de réaliser l'évaluation des incidences sur l'environnement de projets susceptibles d'avoir des incidences notables dans le cas d'« autorisations provisoires » délivrées par les autorités, en l'absence d'autorisation régulière pour certains types de travaux. Dans sa réponse à une lettre de mise en demeure de janvier 2013, la France a informé la Commission qu'elle n'avait pas prévu de modifier sa législation. La Commission lui a donc adressé un avis motivé et envisage de porter l'affaire devant la CJUE si la France ne se conformait toujours pas à la directive n° 2011/92/UE.

Auparavant, la Cour de justice de l'Union européenne avait rendu un arrêt le 15 janvier 2013[1300], portant sur l'interprétation de la directive IPPC à la lumière de la convention d'Aarhus, relatif à l'information et la participation du public au processus décisionnel. A cette occasion, la Cour a considéré que la directive IPPC donnait le droit au public concerné de demander l'adoption de mesures provisoires, de nature à suspendre temporairement l'autorisation contestée, dans l'attente de la décision définitive portant sur la légalité de cette décision. La Cour a précisé que la décision d'un juge national qui annule une autorisation accordée en violation des dispositions de la directive IPPC *« n'est pas susceptible en tant que telle, de constituer une atteinte injustifiée au droit de propriété de l'exploitant ».* Elle n'a nullement mis en avant, contrairement à nos juridictions nationales, des motifs tirés de l'intérêt général pour considérer qu'une autorisation provisoire pouvait être accordée dans l'attente de la décision définitive. Elle

[1299] J. MAKOWIAK, *« La concrétisation du principe de non régression en France », in* M. PRIEUR et G. SOZZO (dir.) *: « La non régression en droit de l'environnement »,* 2012, éd. Bruylant, p. 259-284.

[1300] CJUE, 15 janvier 2013, Affaire C-416/10. La décision avait été rendue sur renvoi préjudiciel d'une juridiction slovaque, dans le cadre d'un contentieux portant sur l'implantation d'une décharge, et plus particulièrement sur le droit d'accès à l'information relative à la décision administrative d'urbanisme concernant cette installation.

a même rappelé que le droit constitutionnel d'un Etat ne saurait constituer un obstacle à la pleine application du droit de l'Union européenne.

L'autorisation provisoire, déjà d'application très extensive, peut même se muer en « autorisation provisoire implicite », dans le cas, où, malgré une exploitation sans autorisation, l'administration comme le juge s'en remettent à une régularisation ultérieure, sans pour autant octroyer une autorisation provisoire. Ce qui a pour conséquence une poursuite de l'exploitation sans aucun titre requis, dans l'attente soit d'une cessation volontaire d'activité, soit de régularisation. Mais dans ce dernier cas, le délai pour s'exécuter est on ne peut plus bienveillant.

Il en va ainsi des aires d'entreposage de cadavres d'animaux, dans l'attente de leur prise en charge et de leur transport vers les centres d'équarrissage (qualifiées d'« aires d'optimisation logistique » ou AOL). Par ordonnance du 14 avril 2014, le juge des référés du Tribunal administratif de Bordeaux a ordonné au préfet de la Dordogne, où une AOL était en place, « *d'une part d'instruire la situation et de contrôler la conformité du dispositif d'entreposage exploité (...) au regard de la réglementation sanitaire et de la législation sur les installations classées dans les conditions prévues par la présente ordonnance, et d'autre part, s'il y a lieu de mettre en demeure cette société de régulariser sa situation* ».

L'ordonnance précise notamment que « *l'installation de stockage (…) constitue une activité relevant de la rubrique 2731 de la nomenclature des installations classées* [dépôt de sous-produits d'origine animale] *et est soumise à l'obligation pour son exploitant de détenir une autorisation préalable (…).* ». A la suite de cette décision de justice, qui reposait notamment sur une jurisprudence du Conseil d'Etat, il a été publiée la note interministérielle du 15 mai 2014 relative aux aires d'optimisation logistique (N° NOR AGRG1411103N). La note ministérielle donne pour instruction aux services concernés de « *mettre en demeure l'exploitant de régulariser sa situation au regard de la réglementation ICPE, rubrique 2731 en prévoyant un délai d'exécution suffisant (par exemple 12 mois pour déposer un dossier) afin de laisser à l'exploitant le temps d'effectuer les études nécessaires à la régularisation de sa situation* »[1301].

On relèvera par ailleurs que, malgré le long délai laissé aux exploitants pour déposer leur dossier de demande d'autorisation, aucun délai n'est exigé quant à la délivrance de cette autorisation. D'un côté, il est imposé une marche forcée à l'administration pour instruire

[1301] La situation irrégulière a eu lieu, alors que le décret du 12 octobre 2007 avait modifié la rubrique n° 2731 dans le sens des exploitants de cette catégorie d'installations. En effet, à l'exclusion initiale des dépôts de peaux, des établissements de diagnostic, de recherche et d'enseignement, a été ainsi ajouté l'exclusion des dépôts annexés et directement liés aux installations, dont les activités sont classées sous les rubriques n° 2101 à 2150, 2170, 2210, 2221, 2230, 2240 et 2690. N'étaient donc sont plus classés les dépôts de sous-produits animaux de toutes les catégories d'élevage et de certaines activités agroalimentaires faisant intervenir de tels produits (voir *infra)*. Malgré ces facilités accordées au monde agricole et agro-alimentaire, des AOL de grande taille étaient encore exploitées sans autorisation.

des demandes d'autorisation dans le cas de projets d'implantation ou d'extension d'ICPE, d'un autre en cas de régularisation des délais longs et flous sont de rigueur.

&4. La première pierre des autorisations implicites

Les autorisations explicites ont toujours constitué un des piliers de la police des installations classées. Le régime de l'enregistrement se situe d'ailleurs toujours dans le même cadre. Toutefois, signe des temps, une disposition introduite par le décret n° 2012-633 du 3 mai 2012 a initié une première brèche en édictant que, en matière de garanties financières, à défaut de notification d'une décision expresse dans un délai de trois mois, le silence gardé par le préfet vaut autorisation de changement d'exploitant pour certaines installations soumises à autorisation au titre de l'article L. 512-2. Il en est de même pour les installations de transit, regroupement, tri ou traitement de déchets soumises à autorisation simplifiée, au titre de l'article L. 512-7 (art. R. 516-1).

C'est peut-être le début d'autorisations implicites ; il est d'ailleurs opportun de relever que cette réforme est intervenue un an avant la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, en vertu de laquelle le silence gardé pendant deux mois ne vaut plus rejet, mais acceptation en dehors des exclusions prévues par la loi et des décrets d'application. C'est un renversement complet d'un principal général de notre droit, qu'avait consacré le Conseil constitutionnel dans sa décision 69-55 L du 26 juin 1969 : *« Considérant que d'après un principe général de notre droit le silence gardé par l'administration vaut décision de rejet et, qu'en l'espèce, il ne peut y être dérogé que par une décision législative »*[1302].

Cela marque une étape décisive de l'évolution du droit, dans le sens d'une libéralisation des règles qui régissent les projets et les actes de la vie courante. L'objectif affiché de cette réforme est, d'ailleurs, de mieux maîtriser les délais dans lesquels les décisions sollicitées seront prises [ou, pas prises, en l'espèce] par l'administration *« donnant ainsi une visibilité accrue aux citoyens et acteurs économiques dans la conduite de leurs projets ».* Ce nouveau gage donné au libéralisme économique s'inscrit parfaitement dans la lignée des autres Gouvernements de gauche de la Vème République[1303]. Le contexte économique fort médiocre n'a fait qu'amplifier ce processus.

[1302] Décision portant sur l'examen, à la demande du Premier ministre, de certaines dispositions modifiées de la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, et de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, et relative à un article du Code de l'urbanisme et de l'habitation.

[1303] Voir G. ULLMANN, « *L'environnement et la Gouvernance de droite et de gauche », Actu-Environnement.com*, 16 septembre 2013.

Cette disposition offre aussi, et surtout, la possibilité aux porteurs de projets d'obtenir toutes sortes d'autorisation, de façon implicite, grâce à l'inertie ou au manque de disponibilité des services instructeurs, quand l'entregent politique ou économique ne fait pas le reste. Elle permet aussi de régulariser toute situation litigieuse à bon compte. Il s'agit là d'une nouvelle déréglementation majeure, qui s'ajoute à bien d'autres ainsi qu'à l'évolution en ce sens de la jurisprudence.

D'ailleurs, en vertu de ce nouveau principe général du droit, dans le cadre d'un projet de décret modificatif de la procédure d'enregistrement, qui a été présenté au CSPRT lors de sa séance du 26 mai 2015, le régime d'autorisation implicite de changement d'exploitant en matière de garanties financières a été étendu à l'ensemble des installations concernées, à l'exception des seuls sites Seveso et des stockages géologiques de CO2.

Ainsi, si l'on cumule le durcissement du régime du recours des tiers, les prérogatives du préfet pour accorder une autorisation provisoire en l'absence du titre requis, ou encore en cas d'annulation de celui-ci, les pouvoirs du juge pour en faire autant, force est de constater qu'il ne reste plus guère de dispositions juridiques en faveur d'une protection pérenne et efficiente de l'environnement. La priorité absolue est le développement économique et industriel, avant toute autre considération, au risque d'obérer les ressources, le milieu de vie, notre avenir ou celui des générations futures. Comment, dès lors, ne pas évoquer les propos prémonitoires de Robert Hainard *: « L'homme est devenu si grand qu'il ne peut rien détruire sans tailler dans sa propre substance »*[1304].

[1304] R. HAINARD, *« Nature et Mécanisme »,* Editions du Griffon, Neuchatel, 1946, p. 134.

Conclusion du Titre 1er

Malgré leurs imperfections, leurs finalités premières et leur vocation industrialiste, les grands textes fondateurs que furent le décret du 15 octobre 1810 et la loi du 19 décembre 1917 ont de mieux en mieux contribué à réglementer les activités industrielles les plus polluantes ou dangereuses, tout en permettant à ces dernières de se développer. Si la loi de 1917 avait introduit le régime de la déclaration, très favorable aux exploitants, l'ensemble des dispositions nouvelles compensait en bonne part cela, tant que ce régime restait dans un cadre limité. Cette même situation avait prévalu lors de la promulgation de la loi de 1976, d'autant plus qu'elle avait posé le principe de l'obligation de résultat qui pesait sur l'exploitant : *« L'autorisation ne peut être accordée que si les dangers ou inconvénients peuvent être prévenus par des mesures que spécifie l'arrêté préfectoral »* (art. 3). Disposition qui avait été reprise par le décret d'application du 21 septembre 1977 : *« Les prescriptions tiennent compte notamment, d'une part, de l'efficacité des techniques disponibles et de leur économie, d'autre part, de la qualité, de la vocation et de l'utilisation des milieux environnants »* (art. 17).

La loi de 1976 avait ainsi intégré toute une évolution juridique et jurisprudentielle, puisque le Conseil d'Etat avait déjà assis cette exigence forte dans son arrêt *Glais* : une installation qui ne peut fonctionner qu'en présentant un danger pour son environnement ne doit pas être mise en service[1305]. Par la suite, d'autres juridictions avaient alors repris et précisé cet arrêt de principe, comme le Tribunal administratif de Paris qui avait jugé que le coût excessif des prescriptions techniques ne saurait dispenser l'exploitant de les respecter[1306], ou la Cour administrative d'appel de Lyon qui avait sanctionné l'impossibilité, pour un exploitant, de remédier à des atteintes portées à un site par des mesures appropriées[1307].

Au cours de la même période, la circulaire ministérielle relative à l'arrêté-cadre ministériel du 1er mars 1993, relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux émissions de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation, était encore plus exigeante en disposant la nécessité pour l'exploitant de devoir *« rechercher un autre site »,* si l'installation n'était pas compatible avec son milieu d'implantation, même en apportant des améliorations au projet.

[1305] CE, 20 mars 1970, *Glais,* n° 71055.

[1306] TA Paris, 28 juin 1979, *Ets Motelet et Cie, Code Permanent,* p. 4023, n°114, fév. 1996.

[1307] CAA Lyon, 14 mai 1996, *SARL MESTRE*, n° 93LY01003. Ces trois décisions jurisprudentielles sont issues de l'article de D. DEHARBE, *Dr. env.,* déc. 1997, p. 5-8.

Toutefois, il ne s'agissait là que d'une circulaire et l'administration s'était bien gardée de mentionner cette disposition dans le corps de l'arrêté susvisé. La circulaire du 17 décembre 1998, relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, prise sur le fondement de l'arrêté ministériel du 2 février 1998 relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux émissions de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation[1308] reprend cette exigence. Ainsi, dans sa partie portant sur le respect des exigences de protection du milieu, elle précise que *« dans le cas où le niveau de pollution* [de l'eau] *qui résulterait de l'implantation de la nouvelle installation serait incompatible avec l'objectif de qualité ou certaines utilisations de l'eau, l'autorisation ne pourra être accordée dans les conditions initialement envisagées. L'exploitant devra alors rechercher soit un autre site, soit des améliorations de son projet permettant de respecter la qualité du milieu »*[1309].

Au milieu des années 1990, un revirement se fait jour au bénéfice croissant des industriels et ne fera que s'accentuer au fil du temps, avec une nette accélération toutes ces dernières années (voir *infra).* En effet, outre l'accroissement des difficultés économiques, l'esprit qui prévalait déjà dans l'exposé des motifs de la loi de 1976, à savoir veiller à ne pas *« entraver le développement industriel et donc le développement économique et social du pays »*, n'a pas cessé de devenir de prévaloir au sein de la société.

Les analyses doctrinales en ce sens se sont d'ailleurs multipliées à cette époque parmi lesquelles celle de C. Vigouroux : *« La loi du 19 décembre 1917 et plus encore celle du 19 juillet 1976 entendent à la fois proscrire les règlementations excessives qui porteraient atteintes à la santé et à la salubrité publiques, et éviter la faillite et la disparition de l'entreprise du fait des charges qui pèsent sur elle »*[1310]. De même, C. Gabolde ne classe la protection de l'environnement qu'en troisième position dans l'objet même du droit des installations classées : *« (…) concilier sous le contrôle du juge administratif trois ordres de préoccupations : le respect de la liberté économique (…), la sauvegarde de l'ordre public (…) et la sauvegarde de l'environnement »*[1311].

Depuis lors, à savoir depuis une vingtaine d'années environ, le droit des installations classées n'a fait que régresser globalement. Pour quelques avancées significatives, introduites par la loi du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement, ou bien résultant des obligations de remise en état des sites en fin

---

[1308] Arrêté qui a succédé à l'arrêté précité du 1er mars 1993, à la suite de son annulation par le Conseil d'Etat sur la requête de l'Union des industries chimiques (UIC) : CE, 21 oct. 1996, *UIC,* n°153782.

[1309] *BO MATE*, 25 mars 1999, article 22.

[1310] C. VIGOUROUX, *« Sur le droit des installations classées pour la protection de l'environnement », AJDA,* 20 sept. 1994, p. 598. Il ne précise pas pour autant ce qu'il entend, étonnamment, par des « *règlementations excessives qui porteraient atteintes à la santé et à la salubrité publique ».*

[1311] C. GABOLDE, *« Installations classées pour la protection de l'environnement », Jurisclasseur de droit administratif,* Fasc. 365, 1995, n° 1.

d'activité, les régressions sont significatives en comparaison[1312]. La critique que l'on peut dès lors formuler sur cette évolution du droit est parfaitement résumée par V. Brenot, J. Peltzman et C. Des Ligneris dès leur introduction : *« Le droit des installations classées mérite-t-il le flot de critiques qu'il suscite, qui souligne à l'envi ses imperfections et lacunes ? »*[1313]. Si aussitôt après ils concluent par la négative, *« au regard des évolutions législatives, réglementaires et jurisprudentielles intervenues au cours des derniers mois, tel ne semble pas être le cas. En prenant le parti d'adopter un regard sélectif, il est au contraire possible de dresser un panorama positif saluant les progrès accomplis pour concilier les intérêts environnementaux et industriels »,* ils apportent toutefois, dans leur article très détaillé, la preuve du contraire.

Le large panorama qu'ils brossent fait en effet la parfaite démonstration que presque toutes les évolutions juridiques concourent aux intérêts industriels, mais en rien aux intérêts environnementaux. Le regard est certes optimiste, mais du seul point de vue des industriels. Il en va ainsi de la plus grande lisibilité des obligations de l'exploitant, avec notamment le changement intervenu en matière de modifications d'installation (de notables à substantielles), des évolutions favorables des régimes pour l'exploitant, comprenant même l'esquisse d'un régime d'autorisation implicite. Il en va également de la création d'un permis unique, des « modulations des pouvoirs » du juge qui est censé assurer *« un équilibre entre la défense des intérêts environnementaux et le développement des projets industriels »*, mais en fondant le propos sur un grand nombre de jurisprudences en faveur des intérêts des seuls industriels (ce qui correspond bien à la réalité jurisprudentielle).

L'argumentation étayée se poursuit avec le renforcement des droits de la défense, mais avec la restriction des conditions de l'intérêt à agir des tiers et la limitation des moyens susceptibles d'être invoqués par ces derniers. Elle se conclut par la sécurisation du titre de l'exploitant. On cherchera en vain des évolutions favorables à la sauvegarde de l'environnement, encore moins des dispositions telles qu'elles permettent de concilier les intérêts environnementaux et industriels[1314].

Comme le souligne Michel Prieur, lors de la promulgation de la loi de 1976 « *on n'a pas profité de la volonté politique de réformes pour imaginer un système plus efficace. De ce fait, la nouvelle loi sur les installations classées du 19 juillet 1976 ne diffère pas*

[1312] Même les avancées sont à relativiser. Ainsi dans notre domaine la mesure phare de la loi de 1995, qui impose un contrôle périodique des installations relevant de la déclaration, n'a commencé à être mise en œuvre que près de vingt années plus tard pour être aussitôt réduite, tant dans son champ d'application que dans ses exigences. De même pour la remise en état des sites, c'est la jurisprudence qui a joué un rôle majeur d'aiguillon auprès de l'administration pour conduire à des dispositions à la fois plus claires et plus exigeantes (voir *supra).*

[1313] V. BRENOT, J. PELTZMAN et C. DES LIGNERIS, *« Regard optimiste sur l'évolution récente du droit des installations classées », Environnement* n° 11, nov. 2013, p. 11-16.

[1314] Si les mesures évoquées en matière de cessation d'activités concourent *in fine* à un meilleur état de l'environnement, elles visent essentiellement à déterminer un usage futur du site, et non pas à opérer une réelle remise en état du site, dans le sens environnemental du terme.

sensiblement de celle de 1917 »[1315]*.* Un rajeunissement de la loi du 19 décembre 1917 avait été opéré, avec un souci de simplification en réduisant, pour la première fois, le nombre de classes de trois à deux. Mais, deux sources majeures de complexification ont prospéré rapidement : l'excroissance du champ d'application de la loi tant en diversité des catégories d'installations visées et des personnes soumises, qu'en nombre et variété de régimes et de procédures d'assujettissement qui dépassent à ce jour la dizaine. Cette complexification accrue, et accélérée, parfois opérée au nom de la « simplification » ou de la « modernisation », masque une régression globale du droit de l'environnement dont l'enregistrement n'a été que le point d'orgue (voir *infra*).

La régression a même amplifié le principe, déjà dérogatoire au droit commun, du bénéfice des droits acquis à l'occasion de la transposition de la directive Seveso 3 par la loi DDAUE du 16 juillet 2013. L'évolution de la jurisprudence suit, quand elle ne précède pas, cette évolution normative dans le sens toujours plus favorable au maintien de l'activité litigieuse, voire irrégulière. Il est manifeste que depuis le milieu des années 2000, tant les textes que les décisions des juridictions administratives, à commencer par le Conseil d'Etat, visent à permettre la poursuite de l'exploitation quitte à promouvoir jusqu'à l'extrême le régime de l'autorisation provisoire.

Si initialement, le juge avait, notamment dans l'affaire *Province de la Hollande septentrionale*, subordonné l'octroi d'une autorisation provisoire à l'existence d'un intérêt général tiré des graves conséquences d'ordre économique ou social qui auraient résulté d'une interruption dans le fonctionnement d'installations en service, cette motivation a fini par s'étioler pour se limiter, peu à peu, aux seules considérations d'intérêt général ou à la nécessité d'assurer la continuité du service public. Un pas supplémentaire a été franchi, cette fois en dehors du droit de l'environnement, par l'arrêt d'assemblée « *Association AC !* » qui pose le principe d'une annulation différée d'un acte irrégulier (CE, ass., 11 mai 2004, n° 255886, *Assoc. AC ! et al.* : *Jurisdata n° 2004-066645)*[1316]. Il ne semble toutefois pas que cette jurisprudence ait été retenue lors des décisions d'annulation d'une autorisation relative à une ICPE, même sur le fondement d'une demande de l'exploitant en ce sens, au motif que durant l'instruction de la nouvelle demande, le préfet peut autoriser, à titre provisoire, la poursuite de l'exploitation jusqu'à l'octroi de l'autorisation sollicitée[1317].

La Haute Juridiction a ensuite renforcé sa position, dans l'arrêt *Techna* en prenant le soin de différer la prise d'effet d'une décision de rejet mettant fin à une suspension prononcée

---

[1315] M. PRIEUR, *« Droit de l'environnement »*, Dalloz, 6ème édition, 2011, p. 561.

[1316] Arrêt très commenté. Voir Notamment Ph. BILLET, *« Référé suspension automatique : quand le pouvoir prime le devoir », Envir. 2012,* comm. 74, p. 39 *; Rec. CE* 2004, p. 197, concl. C. Devys ; *Procédures 2004, comm. 167*, note S. Deygas ; *Dr. adm. 2004,* comm. 115, note M. Lombard ; *JCP G 2004,* II, 10189, note J. Bigot. Le Conseil constitutionnel se montre depuis lors encore plus audacieux, lors de décisions portant sur des QPC, en déclarant certaines dispositions législatives contraires à la Constitution mais avec effet différé jusqu'à une année.

[1317] Voir CAA Douai, 5 mai 2011, *Sté Ikos Environnement,* n° 08DA00183, *BDEI*, juill. 2011, p. 35, chron. D. Gillig ; CAA Douai, 30 juin 2011, *Sté ARF,* n° 09DA00764, *Envir.* N ° 10, oct. 2011, comm. 112, D. Gillig.

par le juge des référés, au nom du principe de sécurité juridique (CE, 27 oct. 2006, *Sté Techna SA,* n° 260767 et s.: *Jurisdata n° 2006-070935).* Au nom du même principe, le Conseil d'Etat a conforté le droit transitoire prétorien dans l'arrêt *Addmedica,* en considérant qu'il appartenait au juge d'adjoindre à sa décision d'annulation des mesures transitoires, afin d'assurer le respect de ce principe (CE, 9 avr. 2014, *Sté Addmedica,* n° 363195 : *Jurisdata n° 2014-009842)*[1318]*.* A la même date, l'arrêt *Département du Tarn-et-Garonne* (CE, 4 avr. 2014, n° 358994) témoigne également de la volonté de donner la priorité à la sécurité juridique (ici dans le but de préserver la stabilité des contrats administratifs).

De leur côté, le Code de l'urbanisme, puis le Code de l'environnement dans le cadre des procédures d'autorisation unique, ont développé les possibilités pour le juge de différer sa décision d'annulation, voire de la suspendre à la régularisation du titre attaqué.

En 2012, le Conseil d'Etat va encore plus loin et, s'affranchissant de la thèse de la compétence liée, *« s'arroge contra legem »*[1319] le pouvoir d'apprécier l'opportunité d'accorder la suspension, quand bien même toutes les conditions sont satisfaites, *« dès lors que la suspension de l'exécution de* [la] *décision porterait à l'intérêt général une atteinte d'une particulière gravité »* (CE, sec., 16 avril 2012, *Cne Conflans-Saint-Honorine et al.,* n° 355792 : *Jurisdata* n° 2012-007809). Philippe Billet fait alors valoir que : *« Le recours aux circonstances exceptionnelles qui font d'un fait un droit, la tendance du Conseil d'Etat à la procrastination, interrogent sur le sort qui sera réservé à l'autre régime de référé-suspension automatique qu'est celui de l'article L. 122-2 du Code de l'environnement, fondé sur l'absence d'étude d'impact »*[1320]*.* Cette analyse est d'autant plus justifiée quand on examine l'évolution de la jurisprudence fondée sur l'arrêt *Province de la Hollande septentrionale,* en matière d'appréciation du degré d'intérêt général considéré, ou de la gravité des atteintes qui résulteraient d'une décision qui serait dictée par le seul droit[1321].

Un nouveau pas est franchi en 2013, qui amplifie considérablement la portée de l'autorisation provisoire accordée par le juge, dans l'affaire *CNIID et al.* qui opposent des associations de protection de l'environnement à la société Guy Dauphin Environnement à

[1318] On se référera avec intérêt à l'analyse détaillée de X. LALLET, rapporteur public dans l'affaire *Addmedica*, in : *« Le droit transitoire prétorien : après Technica, Abbmedica », RJEP,* déc. 2014, p. 29.

[1319] Selon l'expression de JM. FEVRIER, *« Référé suspension dérogatoire et installation classée », Envir. 2014,* comm. 14, p. 30.

[1320] Ph. BILLET, *« Référé suspension automatique : quand le pouvoir prime le devoir », Envir. 2012,* comm. 74, p. 37-39.

[1321] Cette décision confirme le pouvoir prétorien du Conseil d'Etat, quant à son pouvoir normatif en dehors de toute disposition législative, quand il n'y déroge pas : voir, à cet égard, le principe jurisprudentiel établi par le célèbre arrêt *Thalamy* (CE, 9 juill. 1986, *Mme Thalamy, n° 51172 ; AJDA,* 20 nov. 1986, p. 648), qui a servi de socle normatif en matière de régularisation de constructions irrégulièrement édifiées, jusqu'à l'intervention, trente années plus tard, de la loi Engagement national pour le logement (ENL) du 13 juillet 2006 (art. 9). Voir, pour l'analyse sur cette question : M. PLAIDY, *« Travaux sur construction irrégulière », BJDU* 6/2014, p. 423 et s.

Nonant-le-Pin (Orne). Le Conseil d'Etat a ainsi considéré, en premier lieu, que l'autorisation d'exploiter une installation classée est indissociable des prescriptions qui l'accompagnent. La Haute Juridiction en a déduit, en second lieu, et c'est ce qui importe ici, que du moment que le juge a autorisé l'exploitation, l'arrêté fixant les prescriptions doit être regardé, comme avoir été pris à l'issue d'une enquête publique, en vertu de l'autorité de la chose jugée. Il en résulte qu'il n'y avait plus lieu de remettre en cause l'autorisation délivrée par le juge, le caractère incomplet du dossier de demande d'autorisation, l'insuffisance de l'étude d'impact, ou même la nullité de l'enquête publique (CE, 18 oct. 2013, *CNIID et al.,* n° 366508, 366509 et 366510 : *Jurisdata n° 2013-023350).*

Comme le souligne Jean-Marc Février : *« La protection de la décision juridictionnelle [d'autorisation] au nom de l'autorité de la chose jugée aboutit à une diminution sensible du droit au recours des tiers (la limitation du droit des tiers étant à la mode comme l'illustre le droit de l'urbanisme) »*[1322]. Il s'agit là d'ailleurs d'un revirement complet de la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui avait établi, à l'occasion de l'affaire *Spechinor*, que l'autorisation d'une installation classé ne pouvait être accordée qu'après une enquête publique. Si cette enquête n'a pas eu lieu ou bien a été diligentée de façon irrégulière, le juge ne pouvait alors octroyer lui-même l'autorisation *« faute pour le public d'avoir pu être informé et d'avoir pu faire connaître ses observations dans les conditions prévues par la loi »*[1323]. C'est également une remise en cause de la jurisprudence maintenant bien établie, sur le fondement de l'arrêt de principe *Ocréal,* qui entend préserver le droit à une information complète du public.

La jurisprudence administrative, à commencer par celle de la juridiction suprême, non seulement s'inscrit pleinement dans l'évolution régressive du droit de l'environnement, mais l'amplifie. C'est dans ce contexte qu'a été créé le régime de l'enregistrement qui, conjugué à la transposition concomitante des directives IED et Seveso 3, a conduit à un total bouleversement de la nomenclature, aussi bien tant sa structure que dans son contenu.

[1322] JM. FEVRIER, *Ibid.,* p. 30.
[1323] CE, 15 déc. 1989, *Sté Spechinor, préc.*

Titre 2nd. Les réformes régressives et les fondements de la nomenclature durant la loi de 1976

La loi du 19 juillet 1976 comportait 29 articles. Elle en comprenait déjà 50 à la suite de la loi n° 93-3 du 4 janvier 1993 sur les carrières. Après une longue pause de 1977 à 1985, l'accélération reprend à compter des années 1990, avec pas moins de treize modifications entre 1990 et 2000. Durant la période 2003-2013, les modifications législatives ont même pris un rythme encore plus soutenu. A ce jour, plus d'une trentaine de modifications législatives sont intervenues, conduisant au total à une refonte progressive mais profonde de la loi originelle. Ces changements législatifs, qui interviennent de plus en plus par voie d'ordonnances[1324], ont affecté aussi bien le dispositif de la loi, son champ et ses modalités d'application, que la nomenclature, laquelle a connu d'incessantes modifications depuis les années 1950.

Cela s'est traduit ces dernières années par un gonflement très sensible et un complet réordonnancement du titre I du Livre cinquième du Code de l'environnement. Les modifications ont été telles, tant en nombre qu'en contenu, que le corpus législatif actuel présente une rupture bien plus fondamentale avec la loi originelle de 1976, que celle-ci n'en présentait avec la loi de 1917. Les bouleversements induits les plus profonds en matière de nomenclature ont été principalement générés par le régime d'enregistrement (chapitre 1er), mais aussi par une transposition régressive de directives européennes que tout un contexte sociétal permet d'expliquer (chapitre 2nd).

[1324] Lesquelles ordonnances relèvent pour notre matière d'un processus inédit sous la République. Elles témoignent à la fois du rythme des modifications, souvent peu compatible avec un calendrier parlementaire déjà fort dense, de la technicité des dispositions et de la nécessité de devoir légiférer dans une certaine urgence afin de transposer de nombreuses règles européennes.

Chapitre 1er. Le régime de l'enregistrement ou la négation de l'environnement

Si le nouveau régime de l'enregistrement finit par s'imposer, après plusieurs tentatives, ses objectifs et son dispositif n'ont pas cessé d'être revus à la baisse (Section I), jusqu'à devenir sur le plan procédural l'archétype de la négation tant de l'environnement que du travailleur (Section II).

Section I. La création tumultueuse de l'enregistrement : des objectifs et des principes de plus en plus régressifs

Avant d'aboutir au régime de l'enregistrement, institué par l'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009, la réforme des installations classées a été initiée par le biais du régime de l'autorisation simplifiée, qui a connu maintes péripéties et fut remis en chantier plusieurs années durant par le Gouvernement, aiguillonné en cela par les industriels et les agriculteurs, ainsi que par leurs relais parlementaires (&1). La réforme de l'autorisation simplifiée finit par laisser la place à celle de l'enregistrement (&2).

&1. La réforme avortée de l'autorisation simplifiée

L'enregistrement a pris corps en lieu et place de l'autorisation simplifiée, qui portait déjà en elle les germes d'une régression environnementale. Ce glissement s'est fait progressivement : le projet a connu de nombreux prémices (A), puis a fait l'objet de moult initiatives du Gouvernement (B), enfin a connu plusieurs tentatives législatives (C)[1325].

[1325] Pour les différents projets d'autorisation simplifiée, voir notamment : EC. REBEIZ, *« A propos de la simplification de la législation sur les installations classées », Préventique Sécurité,* juillet-août 2006, n° 86, p. 76 ; J. VERNIER, *« Les 30 ans de la loi ICPE. Les réformes en cours », BDEI,* n° spécial, déc. 2006, p. 64 ; C. HUGLO, C. LEPAGE, MP. LEMAITRE, *« Le rapport sur la simplification de la réglementation des installations classées-Appréciation critique », Envir. & Tech.,* mars 2007, n° 264, p. 53 ; C. HUGLO, MP. LEMAITRE, G. BRIGANT, *« Vers la création d'un troisième régime Installation classée », Envir. & Tech.,,* juin 2008, n° 277, p. 42 ; D. GILLIG, *« La réforme des installations classées pour la protection de l'environnement est-elle enterrée ? », Envir.,* octobre 2008, n° 10, p. 56 ; *« Réforme du droit des installations classées, observations sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en première lecture pour l'accélération des*

A. Les prémices de l'autorisation simplifiée

Le ministère chargé de l'écologie avait d'abord proposé, début 2005, le relèvement de plusieurs seuils d'autorisation et de déclaration de la nomenclature des installations classées. Ce projet avait cependant fait l'objet d'une forte réserve de la part du Conseil supérieur des installations classées (CSIC), compte tenu de l'absence de garanties pour une protection effective de l'environnement. En conséquence, le CSIC a demandé au ministre, lors de sa séance du 21 juin 2005, d'étudier la création d'un régime intermédiaire entre l'autorisation et la déclaration avec les objectifs suivants : assurer un *« niveau suffisant »* (et non pas élevé) de protection des personnes et de l'environnement, réduire les délais d'instruction et dégager des moyens humains pour réaliser davantage de contrôles ; enfin, limiter les distorsions de concurrence.

L'administration balançait alors entre l'autorisation simplifiée et le relèvement des seuils d'autorisation pour de nombreuses rubriques, avec pour conséquence automatique la rétrogradation de multiples installations soumises à autorisation au bénéfice du régime de la déclaration. En réponse à la demande du CSIC, le directeur de la prévention des pollutions et des risques a aussitôt demandé, par lettre en date du 30 juin 2005, au chef de l'inspection générale de l'environnement (IGE) de diligenter une mission chargée de réaliser un examen approfondi des procédures relatives aux installations classées et de proposer des simplifications, en étudiant l'opportunité de créer un régime intermédiaire dans lequel les installations seraient soumises à déclaration, mais où l'administration aurait le pouvoir d'opposition lorsque les circonstances locales l'exigeraient. Il devait être également prévu de procéder à certains relèvements de seuil d'autorisation pour des activités pour lesquelles *« la procédure avec enquête publique est inutilement lourde »,* et de fixer des prescriptions générales applicables à certaines activités sans que l'exploitant ait une obligation de déclaration.

La mission est confiée à François Barthélémy et Marc Grimot, qui rendent leur rapport le 11 janvier 2006[1326]. Les inspecteurs généraux avaient initialement privilégié la création d'un régime de déclaration avec possibilité d'opposition, qui avait été enrichi par le relèvement significatif des seuils d'autorisation, pour finalement retenir le régime de l'autorisation simplifiée, suite *« à la consultation des parties prenantes ».*

Le rapport final de MM. Barthélémy et Grimot a été présenté et débattu au CSIC lors de sa séance du 9 mai 2006. Ce rapport a servi à la fois de justification et de socle à la réforme qui a abouti au régime de l'enregistrement, sauf en ce qui concerne son champ

---

programmes de construction et d'investissements publics et privés », Envir., fév. 2009, n° 2, p. 36 ; *« Vers une nouvelle réforme du droit des installations classées ? », Envir.,* mai 2009, n° 5, p. 17.

[1326] *« Rapport sur la simplification de la réglementation des installations classées », IGE/05/032,* 11 janvier 2006, par F. BARTHELEMY et M. GRIMOT. Le premier est devenu depuis lors vice-président du CSIC puis du CSPRT.

d'application. Ce dernier était en effet limité dans le rapport, mais il a ensuite été considérablement étendu par le Gouvernement. Ainsi, le rapport propose de créer un régime d'autorisation simplifiée (la notion d'enregistrement n'est jamais mentionnée) pour les *« plus petites installations soumises à autorisation »* (souligné par nous). Il ne s'agissait alors nullement de recourir à cette procédure pour les autres installations.

Pour les installations visées, l'instruction devait être allégée et rapide, tout comme la procédure de consultation du public (annonce sur le site Internet de la préfecture, affichage en mairie et sur le site, dépôt du dossier en mairie, possibilité de transmettre des observations au préfet par internet). L'objectif affiché était par contre beaucoup plus ambitieux en termes de délai puisqu'il visait à obtenir l'autorisation dans un délai maximal de trois mois. Certes, une durée plus longue était prévue dans les cas où l'installation présenterait des dangers ou des inconvénients qui ne pourraient pas être prévenus par des dispositions générales fixées par arrêté ministériel, et pour laquelle des prescriptions supplémentaires seraient alors rendues nécessaires. Bien que les délais d'instruction se trouvent très contraints dans le rapport, ce dernier prescrit pour autant une consultation pour avis, en sus de celui de l'inspection des installations classées, des services chargés de l'incendie et des secours, de la police des eaux et de la santé, simultanément à la consultation du public[1327].

Le rapport préconise trois possibilités laissées à l'appréciation du préfet à l'issue de l'instruction du dossier :

- soit autoriser l'installation, sous réserve du respect des conditions fixées par l'arrêté de prescriptions générales correspondant à l'activité exercée ;

- soit demander des compléments au pétitionnaire, éventuellement une étude d'impact et/ou une étude de dangers. Dans ce cas le préfet notifie cette demande au pétitionnaire en l'informant qu'il statuera dans un délai de trois mois après la remise de ces documents ;

- soit prendre, après avis de la commission départementale compétente, un arrêté fixant des prescriptions complétant celles de l'arrêté de prescriptions générales, voire un refus si l'exploitation de l'installation est incompatible avec la préservation de l'environnement.

Ce sont peu ou prou les dispositions qui seront retenues *in fine* dans le régime de l'enregistrement, à la différence notable que dans le rapport Barthélémy et Grimot le préfet ne pouvait que « compléter » les prescriptions générales et non pas les adapter (avec la possibilité de les alléger).

Enfin, et il s'agit là d'une proposition majeure, selon les auteurs du rapport *« les installations soumises à la procédure d'autorisation simplifiée doivent être soumises à des*

[1327] Alors que les délais d'instruction ont été quelque peu rallongés dans le régime de l'enregistrement, la consultation obligatoire des services a été supprimée et celle du public a été sensiblement réduite *(voir infra).*

contrôles périodiques par des organismes agréés », à l'instar de la procédure actuelle pour un certain nombre de catégories d'installations relevant de la déclaration. Leur préconisation est même d'une plus grande portée, en ce qu'elle demande que *« les dispositions relatives au contrôle périodique par un organisme agréé soit applicables pour toutes les installations relevant de la déclaration ou de l'autorisation simplifiée, y compris celles qui sont dans un établissement soumis à autorisation avec enquête publique ».* Il convient de rappeler ici que le régime de la déclaration avec contrôle périodique ne s'applique pas aux installations relevant de la déclaration situées au sein d'un établissement comprenant une ou plusieurs installation(s) soumise(s) à autorisation.

En ce qui concerne le souhait initial du Gouvernement de relever les seuils d'autorisation afin de déclasser, vers le régime de la déclaration, un grand nombre d'installations soumises à autorisation, les auteurs sont arrivés à la conclusion qu'il serait à craindre que, compte tenu des circonstances locales (milieu récepteur, mode d'exploitation, etc.), les prescriptions générales ne fussent pas suffisantes pour assurer la protection de l'environnement. De ce fait, et à l'examen des observations recueillies lors de la consultation de différentes parties intéressées[1328], le rapport ne retient pas le relèvement de seuils du régime de l'autorisation, même en introduisant une possibilité d'opposition pour l'administration en matière de déclaration, mais conclut sur l'utilité de recourir à un régime d'autorisation simplifiée sans enquête publique.

Il est ainsi proposé de *« créer un régime d'autorisation simplifiée pour les plus petites installations soumises à autorisation, utilisant la procédure de consultation du public de manière à ce que ces autorisations soit dans la grande majorité des cas délivrées dans un délai de 3 mois »* (p. 3). Cette préconisation est reprise, dans les mêmes termes, en page 17 du rapport. Elle se trouve détaillée en page 13, mais sont visées cette fois les petites installations (et non plus les « plus petites ») : *« Pour un grand nombre de petites installations soumises à autorisation, le régime de l'enquête publique et de l'arrêté spécifique est lourd pour le pétitionnaire en termes de dossiers mais surtout de délai (souvent plus d'un an). (...). Ce dispositif ne semble pas nécessaire dans de nombreux cas où des prescriptions générales et un contrôle par des organismes agréés[1329] seraient suffisants pour assurer une protection efficace de l'environnement »* (souligné par nous).

Ainsi, le champ d'application était limité aux « petites installations » autorisées : *« Le domaine visé demeure celui que nous avons esquissé dans la note préliminaire c'est-à-dire les « petites » installations actuellement soumises à autorisation »* (p. 15). Voire aux « plus petites installations » comme l'énonce le rapport à plusieurs reprises. La

[1328] La consultation n'a pour autant concerné que trois représentants d'association de protection de l'environnement, un seul élu qui est également le président du CSIC, pas un seul syndicaliste, mais pas moins de… douze industriels de cinq unions ou syndicats professionnels. Il n'est pas étonnant, dès lors, que le projet de réforme ait fait fi des questions d'hygiène et de sécurité des travailleurs (voir *infra).*

[1329] Toute l'ambiguïté du nouveau régime réside ici : maintes ICPE soumises à autorisation ne bénéficient pas de prescriptions particulières mais bien de prescriptions générales fondées sur des arrêtés ministériels sectoriels. Par ailleurs, la contrepartie de l'instauration de contrôles périodiques n'a jamais vu le jour.

différence, dès l'origine, est de taille entre le nombre concerné par les petites ou bien par les plus petites installations ; le rapport ne relève pas pour autant cette imprécision et ne donne aucune définition ou chiffres à l'appui. Toute l'ambiguïté du champ potentiel de l'enregistrement se trouve ici en germe.

La réforme d'autorisation simplifiée s'accompagne donc d'un contrôle par des organismes agréés, à l'instar d'un certain nombre de catégories d'installations soumises à déclaration, y compris celles qui sont dans un établissement soumis à autorisation. Cette contrepartie accordée à l'allégement de l'autorisation eût alors été défendable si elle avait été reprise par la suite par le régime de l'enregistrement, du fait qu'elle comportait un intérêt pratique manifeste : le contrôle plus effectif des petites installations.

Le rapport propose de ne pas recourir à une étude d'impact ni à une étude de dangers dans le cadre de la procédure simplifiée, pour se limiter à une analyse des effets de l'installation sur son environnement, à la description des mesures prises pour limiter les rejets aqueux et atmosphériques, pour protéger les eaux souterraines, pour éliminer des déchets et réduire le bruit généré. Aucune préconisation ne vise la préservation du milieu naturel et de la biodiversité.

Il est en outre préconisé une « mini étude » de dangers, qui se résumerait aux dangers présentés par l'installation et aux mesures prises pour réduire la probabilité et les effets d'un accident. Laquelle « mini étude » ne sera même pas reprise dans le régime de l'enregistrement.

L'objectif de soumettre un certain nombre d'ICPE à un régime d'autorisation simplifiée était essentiellement justifié selon les auteurs par une procédure trop lourde et trop longue (excédant souvent un an), qui serait économiquement pénalisante pour les exploitants. Selon les statistiques du ministère, le régime d'autorisation concernait, au 31 décembre 2004, 61 314 établissements, dont 30 601 relevaient des DRIRE, 26 559[1330] du ressort des DDSV, 1 340 sous la tutelle principale des DDAF et DDASS (secteurs des déchets et de l'agroalimentaire essentiellement), et 2 814 établissements du ressort du STIIIC[1331] pour Paris et les départements de la petite couronne.

Parmi ces 61 314 établissements[1332], étaient comptabilisées 599 installations Seveso seuil haut ce qui correspond (à peu de chose près) au régime AS de la nomenclature, 475 installations Seveso seuil bas, et 5 992 installations visées par la directive IPPC.

[1330] Dont 23 029 élevages.

[1331] DRIRE : direction départementale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement ; DDSV : direction départementale des services vétérinaires ; DDAF : direction départementale de l'agriculture et de la forêt ; DDASS : direction départementale de l'action sanitaire et sociale ; STIIIC : service des installations classées de la préfecture de police de Paris. Tous ces services ont disparu depuis lors (à la suite de leur fusion dans de plus grandes directions : voir *infra).*

[1332] Qualifiés et dénombrés souvent en tant qu'installations, alors qu'il s'agit en fait d'établissements pouvant comporter chacun plusieurs installations.

Il importe d'ores et déjà de souligner que les installations relevant *stricto sensu* de la directive IPPC ne seraient que 6 000 environ, soit moins de 10 % de l'ensemble des ICPE soumises à autorisation. L'on verra que cela laisse un potentiel considérable au futur régime de l'enregistrement. En regard, le nombre des établissements relevant du régime de la déclaration, mal connu[1333], est estimé, selon les auteurs, à environ 450 000. Pour la seule année 2004, plus de 15 000 déclarations ont été enregistrées.

Ces évaluations ont servi de justification pour mettre en cause le trop grand nombre d'ICPE en France par rapport aux dispositions communautaires, et par rapport à la situation qui prévaudrait dans les pays voisins. Pour autant, comme l'ont précisé les auteurs du rapport, on ne connaît pas avec précision, ni avec une bonne estimation, le nombre d'ICPE relevant tant de la directive IPPC que de la directive Seveso. Le nombre total d'installations soumises à autorisation n'est pas lui-même connu de façon certaine. La directive IPPC ne peut pas non plus servir de modèle, du fait des grandes différences qui existent entre la nature et l'intitulé de ses rubriques, ses seuils, et notre nomenclature ICPE. Selon les auteurs du rapport, si le nombre des établissements français visés par la directive IPPC est estimé à 6000 contre plus de 61 000 relevant de l'autorisation, *« dans le détail et sur le plan juridique il est difficile de faire une correspondance entre les deux nomenclatures »* (p. 10).

Au surplus, la directive IPPC ne peut pas être examinée indépendamment d'autres directives qui la complètent. En matière de déchets par exemple, si la directive IPPC ne vise pas les déchets inertes et donne un seuil pour les autres déchets, la directive 99/31 du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets impose une procédure d'autorisation pour les centres de stockage des déchets dangereux, des déchets non dangereux mais aussi des déchets inertes, et ce sans qu'aucun seuil ne soit admis. Ses dispositions sont donc plus strictes que celles de la directive IPPC et de notre propre réglementation, laquelle n'a jamais été complètement mise en conformité (notamment pour les déchets inertes : voir *infra*).

La législation française, malgré son grand nombre d'ICPE, n'en restait pas moins en-deçà de certaines exigences communautaires, y compris au regard de la directive IPPC elle-même, et ce malgré les exigences limitées de cette dernière. C'est pourquoi la France a fait l'objet de plusieurs contentieux de la part de la Commission européenne. Le futur régime de l'enregistrement repose notamment sur le postulat selon lequel le nombre d'ICPE soumises à autorisation en France est le plus élevé d'Europe et dépasse, de loin, les obligations résultant des directives telles que Seveso ou IPPC. Cela doit être nuancé, comme en atteste la mise en demeure adressée à la France, le 29 octobre 2009, par la

[1333] Aucune saisie informatique systématique des installations soumises à déclaration n'existait à ce jour sur le plan national. De nos jours, lors des formalités à satisfaire pour toute nouvelle entreprise (y compris industrielle ou artisanale), aucun formulaire ne fait mention de la législation relative aux ICPE. De ce fait, de nombreux exploitants ignorent y être assujettis et comme ils ne sont pas ou que très rarement contrôlés (sauf plaintes ou incidents), le nombre réel d'installations relevant de la déclaration reste inconnu à ce jour.

Commission européenne au sujet de 1 647 installations exploitées sans autorisation sur son territoire. Les élevages représentaient une part prépondérante des non-conformités.

En effet, la directive IPPC est entrée en application, pour les installations nouvelles, le 30 octobre 1999. Pour les installations existantes à cette date, un réexamen et, si nécessaire, une actualisation des arrêtés d'autorisation, devait avoir été réalisé avant le 30 octobre 2007, dans le but notamment vérifier leur conformité aux exigences de la directive. Ce réexamen avait progressivement eu lieu, dans le cadre des " bilans de fonctionnement " des ICPE soumises à autorisation, qui devaient notamment permettre la comparaison des techniques utilisées sur le site par rapport aux meilleures techniques disponibles. Toutefois, la France avait été mise en demeure pour n'avoir pas procédé au réexamen de la totalité des installations existantes, deux ans après l'échéance.

Dans un communiqué, la secrétaire d'État à l'Écologie, Chantal Jouanno, avait alors annoncé, le 6 novembre 2009, l'objectif *« de terminer les réexamens de toutes les autorisations des installations industrielles avant fin 2010 »,* afin de se conformer aux obligations de la directive IPPC. *« Le ministère prend toutes les mesures nécessaires pour finaliser la mise à jour des conditions d'autorisation dans les meilleurs délais »*, avait-elle souligné, en rappelant qu'en France, *« les installations concernées relèvent de la législation sur les installations classées, antérieure à la directive » (sic)*. Et de préciser qu'au 1er novembre 2009, les autorisations d'environ 1 450 sites étaient encore en cours de réexamen. Selon la Secrétaire d'Etat, *« les réexamens en cours seront inscrits comme la priorité des actions nationales de l'inspection des installations classées pour 2010. Celle-ci se verra par ailleurs renforcer de 70 postes supplémentaires au cours de cette année »*[1334].

Mme Chantal Jouanno a par la suite présenté, le 25 février 2010, le bilan de l'inspection des installations classées pour l'année 2009 : le retard pris pour l'application de la directive IPPC a été à nouveau confirmé. La révision des autorisations des établissements concernés par la directive a été poursuivie et, fin 2009, plus de 780 sites devaient encore faire l'objet d'examen de leur situation administrative, alors que la directive fixait l'échéance au 30 octobre 2007. Déjà prioritaire en 2009, la mise en conformité le fut une nouvelle fois pour l'année 2010, avec comme objectif la clôture de l'ensemble des dossiers avant la fin de l'année. Pour mener à bien l'ensemble de ces actions, la ministre a confirmé son intention de renforcer les équipes d'inspection. *« 70 nouveaux postes sont prévus. Mais nous avons des difficultés à les pourvoir en interne »*, a confié cette fois la ministre. En 2010, la situation était devenue tendue ; en 2009, les services d'inspection comptaient ainsi 1439 agents pour 1171 équivalents temps plein, contre 1472 en 2008 (l'équivalent de 1186 temps plein) et 1490 en 2007.

De guerre lasse, la Commission européenne a indiqué, dans un communiqué publié le 14 mars 2011, qu'elle saisissait la Cour de justice de l'Union européenne contre la France,

---

[1334] R. BOUGHRIET, *Actu-Environnement.com*, le 09 novembre 2009. Il est à relever que chacun des ministres chargés des installations classées déclare, à tour de rôle, que l'inspection des installations classées verra ses effectifs augmenter. Si l'on cumule tous les postes promis depuis plusieurs décennies, il y aurait presque autant d'inspecteurs que d'ICPE soumises à autorisation.

pour non application de la directive IPPC. En effet, selon la Commission, *« au moins 62 installations industrielles situées en France fonctionnent toujours sans détenir une autorisation »*. Les exploitants d'installations d'élevage demeuraient les principaux bénéficiaires de ce laxisme administratif.

Par ailleurs, après avoir examiné les correspondances plus ou moins parfaites entre la nomenclature des ICPE et les directives Seveso et IPPC, le rapport Barthélémy et Grimot porte une attention particulière aux rubriques concernant les solvants organiques qui doivent tenir compte de la directive IPPC, mais aussi de la directive 99/13 relative aux COV (composés organiques volatils). Afin d'éviter les doubles classements, les auteurs préconisent de revoir les seuils de classement en fonction de l'utilisation de solvants organiques. La refonte du régime de l'autorisation ne pouvait donc valablement se faire indépendamment de la refonte profonde de la nomenclature ICPE, intégrant toutes les obligations communautaires en ce domaine.

Le rapport propose que les unités d'œuvre de l'inspection des ICPE qui seraient[1335] économisées par la mise en place du régime d'autorisation simplifiée soient utilisées pour partie pour améliorer le traitement des plaintes, sans pour cela remettre en cause *« les priorités légitimes accordées aux risques majeurs, mais il nous semble que l'administration ne doit pas négliger les plaintes de voisinage concernant notamment le bruit ou les odeurs qui constituent souvent une gêne ressentie d'autant plus fortement qu'elle semble méprisée ».* Ainsi, les gains de temps attendus pour l'administration permettraient, outre un meilleur contrôle des sites à risques, un meilleur traitement des plaintes. On ne peut que s'accorder tant sur le constat que sur cet objectif. Pour autant, les auteurs ne relèvent pas la contradiction forte entre le fait, d'un côté, de préconiser le déclassement d'un grand nombre de petites installations soumises à autorisation (avec un dossier de demande indigent et sans enquête publique), et de l'autre relever que ce sont souvent ces mêmes petites installations qui sont à l'origine des plaintes de voisinage.

Selon le rapport, sur la base des 1350 arrêtés d'autorisation accordés en 2004, portant sur une estimation d'environ 3400 rubriques soumises à autorisation, *« le nombre d'installations qui seraient passées en autorisation simplifiée est de plus de 700 soit plus de 20 % du nombre des installations concernées, mais on ne peut pas en déduire de manière simple la diminution du nombre des procédures avec enquête publique que cela aurait induit : peut-être 250 à 300 »* (p. 37). Sur la base des quelque 30 000 établissements (comprenant environ 60 000 installations soumises à autorisation) surveillés par les DRIRE, les auteurs estiment que le nouveau régime concernerait environ 10 000 installations, soit moins de 20 %. *« Le nombre d'établissements qui passeraient du régime de l'autorisation à l'autorisation simplifiée pourrait être de 3 000 à 4 000 mais ce chiffre est difficile à préciser »* (p. 37). Le nouveau régime devait s'appliquait à environ 20 % de ces établissements. Toutefois, la confusion règne, y compris parfois dans le rapport, entre le nombre d'établissements concernés et celui des installations qu'ils hébergent.

[1335] Le rapport emploie bien le conditionnel.

B. Les divers engagements et initiatives du Gouvernement

A la suite de ce rapport, le projet de création du régime d'autorisation simplifiée a été présenté dans ses grands principes le 10 octobre 2006, lors d'un colloque sur les 30 ans de la loi sur les installations classées organisé par le ministère chargé de l'écologie. Le ministère, dans la continuité du rapport, a proposé que le régime d'autorisation simplifiée s'applique aux installations soumises à autorisation, aux secteurs d'activité ou technologies dont les « *enjeux environnementaux et les risques sont bien connus et peuvent efficacement être réglementés par des prescriptions définies au niveau national* ». Toutefois, ce régime ne viserait que les installations non soumises à une directive européenne requérant une autorisation ou une étude d'impact (directives Seveso, IPPC, GIC[1336], évaluation environnementale...).

La réforme devait ainsi s'appliquer aux seuls secteurs industriels de la valorisation des déchets (DEEE, déchetteries), de la transformation des matériaux de construction (broyage, matériel vibrant, enrobage, centrale à béton). Mais aussi, aux secteurs de la logistique (entrepôts, stations-service, réfrigération, blanchisserie), au travail mécanique du bois, du plastique et des métaux, et enfin au secteur agroalimentaire (caves, petites distilleries, divers produits agro-alimentaires).

Le champ initial était donc bien ciblé et limité.

L'objectif principal alors mis en avant était de réduire le temps consacré à l'instruction des dossiers, ainsi que de permettre à l'administration de porter davantage ses efforts sur le contrôle des installations et sur l'information du public. Les exploitants auraient gagné, quant à eux, une réduction sensible des délais d'instruction de leur demande, qui ne devaient pas dépasser 5 mois. Il était d'ores et déjà envisagé que le dossier n'inclurait plus d'étude d'impact ni d'étude de dangers : *« La pièce principale du dossier serait un 'engagement de conformité' qui contiendrait l'ensemble des prescriptions du Code de l'environnement applicables à l'installation, et les mesures envisagées pour y répondre ainsi que les performances attendues »*[1337].

Toujours selon le ministère, *« après l'autorisation initiale, les industriels devraient faire réaliser, tous les 5 ans, un diagnostic de conformité par un organisme tiers, à l'image de ce qui est actuellement mis en place pour les installations soumises à déclaration »*. Enfin, *« environ 20% des établissements déjà soumis à autorisation pourraient être concernés, dans des domaines tels que la valorisation des déchets, la transformation des matériaux de construction, la logistique, le travail du bois, des plastiques et des métaux mais aussi l'agroalimentaire »* (souligné par nous). A ce stade, le ministère a donc repris à son compte les grandes propositions de réforme du rapport de l'Inspection générale de l'environnement, à savoir notamment : la limitation du nombre des établissements

[1336] Grandes installations de combustion.

[1337] *Journal de l'Environnement, « ICPE : vers des autorisations simplifiées »,* 11 oct. 2006. Souligné par nous.

concernés à quelque 20 % et un contrôle tous les cinq ans. Le dispositif originel était même complété par un engagement de conformité, de champ très large.

Des travaux internes au ministère s'en sont suivis durant toute l'année 2007, pour se traduire par un projet d'ordonnance et de décrets d'application. A l'occasion de ces travaux, la ministre de l'Écologie et du Développement durable, Nelly Ollin, a été interrogée en mai 2007 par le sénateur Francis Grignon sur la question de la simplification des formalités et des procédures liées aux installations classées. Il a été répondu que les réflexions en cours devraient déboucher sur la mise en place d'un régime intermédiaire entre la déclaration et l'autorisation pour les installations classées. La ministre ajoute que *« l'idée de création d'un régime intermédiaire est issue de réflexions menées dans le cadre de la simplification et de la modernisation de l'État »* et que *« la création d'un régime intermédiaire entre autorisation et déclaration, qui, tout en permettant de maintenir les exigences fortes de la France en matière d'environnement, permettrait également de simplifier les procédures, devient une possibilité extrêmement intéressante à explorer »*.

Les conclusions du rapport précédent devaient, selon la ministre, « *déboucher à court terme sur des propositions d'évolutions législatives et réglementaires* ». Après une consultation qui devait « *s'achever au printemps 2008, des textes législatifs et réglementaires seront finalisés et déposés dans les délais les plus brefs »*[1338] ajoutait-elle.

C. Les différentes tentatives législatives

Un projet de loi portant sur les sites industriels, préparé par les services du ministère chargé de l'environnement, a été remis aux cabinets du ministre Jean-Louis Borloo et de la secrétaire d'Etat Nathalie Kosciusko-Morizet en début d'année 2008 ; il portait sur la création d'un troisième régime, intermédiaire entre celui de l'autorisation et de la déclaration. L'annonce en avait préalablement été faite le 14 février 2008 par Laurent Michel, directeur de la prévention des pollutions et des risques, lors d'une conférence sur le bilan 2007 des installations classées.

Il était rappelé que *« le projet [était] étudié depuis plusieurs années par le ministère »,* compte tenu que certaines installations soumises à autorisation devaient se soumettre à des procédures administratives jugées *« trop lourdes par rapport à leur activité ».* L'objet de la réforme était bien de simplifier le dossier et la procédure d'autorisation, mais de soumettre les entreprises à un contrôle de conformité réalisé par un organisme tiers.

Il était également rappelé l'une des conclusions du colloque d'octobre 2006, à savoir que seules *« 20% des ICPE soumises à autorisation étaient concernées* ». La secrétaire d'Etat Nathalie Kosciusko-Morizet avait cependant déclaré, quant à elle, que *« l'arbitrage n'avait pas été rendu sur ce dossier»*. Selon elle, il existait deux possibilités techniques, soit faire

[1338] Rép. min. n° 26224, Écologie et Développement durable : JO Sénat Q 3 mai 2007 p. 901 ; JCP N 2007, act. 379. Souligné par nous.

du *« cas par cas où il y a lieu d'avoir un régime particulier»,* soit créer un troisième régime.

Les projets de textes correspondants, avec une note de présentation, ont ensuite été débattus au CSIC lors de sa séance du 19 février 2008. La réforme proposée à cette date conduisait bien à créer une catégorie simplifiée d'autorisation sans recourir à une enquête publique, c'est-à-dire à créer un troisième régime. L'arbitrage était donc bel et bien rendu. Il était cependant encore question d'un régime de l'autorisation simplifiée et non pas d'enregistrement proprement dit.

Selon la note de présentation au CSIC, parmi les conditions nécessaires à la mise en place du nouveau régime il est cette fois reconnu qu'un *« nombre significatif d'établissements peuvent basculer dans ce régime ».* Ainsi, selon les premières simulations, si environ 20 % des établissements étaient de nature à passer dans le régime de l'autorisation simplifiée, ce serait uniquement *« dans une première étape ».* La barre des 20 % exposée à la presse quatre jours plus tôt correspondait non pas, en fait, à une limite maximale et définitive mais bien à un objectif pour une première vague de déclassement.

Il était alors prévu que ce serait la majorité des installations soumises à autorisation par la législation française, mais ne nécessitant pas d'autorisation en vertu de directives communautaires, qui bénéficierait de ce régime. Selon cette même note, seuls 15 000 établissements seraient visés par l'obligation de recourir à une autorisation sur le fondement du seul droit européen, ce qui ouvrirait le champ à ce que progressivement près de 40 à 50 000 établissements puissent faire l'objet de cette procédure simplifiée.

Nous sommes déjà bien loin des 20 % initialement mis en avant dans le projet de réforme. De même, il n'est plus question de limiter cette réforme aux seules petites ou très petites installations. Toutefois, à l'issue de sa séance du 19 février 2008, le CSIC fait la demande d'encadrer réglementairement le passage au régime d'autorisation simplifiée en imposant une étude d'impact et en prenant le soin de veiller aux risques technologiques : deux précautions qui ne seront pas reprises dans la réforme législative[1339]. A l'examen des observations formulées par le CSIC lors de sa séance du 19 février 2008, la DGPR rédige un texte légèrement amendé.

Le 3 mai 2008, la secrétaire d'Etat à l'Ecologie, Nathalie Kosciusko-Morizet, précise que cette réforme des ICPE viserait à créer « *une catégorie intermédiaire de simple enregistrement moins lourde que l'autorisation, soumise à une enquête publique, mais plus encadrée que la simple déclaration* ». Selon elle, *« l'arbitrage politique a été rendu et la réforme pourrait être adoptée avant l'été »*[1340]. Il apparaît que c'est bien aux alentours de cette date qu'a été prise la décision irrévocable de créer le régime de l'enregistrement.

[1339] Pour toutes les étapes préparatoires au régime de l'enregistrement, on se reportera utilement au tableau V en annexe.

[1340] *Actu-Environnement.com, « La réforme des ICPE inquiète la FNE »,* R. BOUGHRIET, 20 février 2008.

Le député Brottes a interrogé le ministre chargé de l'écologie sur l'intention du Gouvernement de *« mettre en place une procédure d'enregistrement distincte des procédures existantes de déclaration et d'autorisation préalables, qui permettrait de délivrer un droit d'exploiter sans étude d'impact et sans enquête publique ».* Le ministre a précisé, en novembre 2008, que ses services n'avaient pas donné suite à l'idée première, initiée au début 2005, de relever plusieurs seuils d'autorisation et de déclaration de la nomenclature des installations classées, compte tenu de la forte réserve du CSIC, mais que le projet avait par contre bien abouti à un régime d'enregistrement intermédiaire entre la déclaration et l'autorisation.

Ce régime devait « *permettre une meilleure adéquation de la procédure avec les enjeux présentés par des installations aux impacts faibles, grâce à une meilleure efficacité administrative. Il* [devait] *également permettre d'affecter le temps dégagé à la réalisation de davantage de contrôles de ces installations par l'inspection des installations classées ».* Il devait s'appliquer « *uniquement à des petits projets n'entrant pas dans le cadre d'une directive européenne et dont les impacts potentiels sont connus, ainsi qu'aux installations réalisées dans des zones non sensibles ».*

De plus, les établissements concernés *« continueraient à faire l'objet de contrôles de l'inspection des installations classées »* et le projet aurait dû *« permettre aux inspecteurs des installations classées d'accroître leur présence sur le terrain et dans leurs missions d'information du public »*[1341] (souligné par nous).

Ce texte a ensuite fait l'objet d'une nouvelle consultation qui s'est achevée sur le projet d'ordonnance débattu au CSIC le 3 mars 2009 (voir *infra)*. Mais sans même attendre cette importante consultation, le régime d'autorisation simplifiée avait fait l'objet en juillet 2008 d'un amendement du Gouvernement au projet de loi sur la modernisation de l'économie (LME), pour qu'il soit habilité par ordonnance à *« créer un régime d'autorisation simplifiée applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement en adaptant notamment la procédure de décision, la nature ou l'objet des prescriptions applicables et les modalités du contrôle de ces installations à la gravité des dangers et inconvénients présentés par leur exploitation ».*

Cet amendement a finalement été retiré sur l'insistance notamment de France nature environnement (FNE), qui dénonçait la suppression aussi bien de l'étude d'impact, de l'enquête publique, que de la consultation du CODERST. FNE avait exprimé dans un communiqué *« sa profonde amertume».*[1342]

[1341] Rép. min. n° 23664 : JOAN Q, 25 nov. 2008, p. 10186. Toujours selon le ministère, le projet a *« fait l'objet d'une large consultation de l'ensemble des partenaires, avant sa soumission à la représentation nationale pour son volet législatif, conformément au principe de gouvernance à cinq mis en exergue par le Grenelle de l'environnement »*. En fait, il a fait très majoritairement l'objet de consultation auprès des seuls intérêts économiques (voir *supra)*.

[1342] Il est utile de relever que le premier projet du régime de l'autorisation simplifiée relevait déjà d'un projet de loi sur l'économie. Comme l'énonce le rapport parlementaire relatif au régime de l'enregistrement : *« Le nouveau régime d'autorisation simplifiée est une mesure de rationalisation*

Le Gouvernement précisait, dans l'amendement, que les nouvelles installations soumises à autorisation simplifiée pourraient *« être réglementées par des prescriptions générales types, par catégorie d'établissements ».* Il prévoyait également une information du public, notamment par internet, d'une durée de six semaines. De plus, l'administration aurait pu également soumettre les ICPE relevant de ce nouveau régime à un contrôle périodique de conformité réalisé par un organisme tiers, comme pour certaines catégories d'installations relevant de la déclaration. Mais aucune de ces deux dispositions n'a, *in fine*, été retenue dans le régime de l'enregistrement.

La loi LME n° 2008-776 a donc été promulguée le 4 août 2008 sans que le Gouvernement n'ait réussi à ce stade à faire aboutir son projet de réforme des installations classées. A peine quelques mois plus tard, une nouvelle tentative eut lieu lors de l'élaboration du projet de loi portant Engagement national pour l'environnement (loi « Grenelle II »). Dès la fin de l'automne en effet, le projet de réforme fut remis en discussion au parlement dans le cadre de l'avant-projet de loi Grenelle II. Cette disposition a toutefois été à nouveau retirée, mais pour être aussitôt inscrite dans le projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés. « *Pour aller plus vite »,* selon le ministère de l'Ecologie.

Pour aller plus vite en effet (gain de plus d'un an par rapport à la promulgation de la loi « Grenelle II »), mais aussi pour être beaucoup plus efficace et plus acceptable politiquement[1343]. Si ce projet n'a pas pu aboutir dans le cadre du « Grenelle », il le sera finalement, et contre l'esprit du « Grenelle ».

En résumé, au stade ultime du projet du régime de l'autorisation simplifiée (avant qu'il ne soit créé, sous la forme d'enregistrement), lors de la loi sur l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, les principales assurances données, souvent renouvelées, sont les suivantes : le régime viserait environ 20 % des établissements ou des installations déjà soumis à autorisation, uniquement pour des petites (voire très petites) installations. Celles-ci ne seraient régies par aucune des directives européennes précitées, et leurs impacts potentiels seraient bien connus et maîtrisés. De plus, le régime ne s'appliquerait pas dans les zones sensibles sur le plan environnemental.

Seuls quelques secteurs d'activités répondraient à ces critères, à savoir la valorisation des déchets, la transformation des matériaux de construction, la logistique, le travail

---

*opportune, de nature à accélérer effectivement la réalisation de nombreux projets d'installations » (*voir *infra).* Et ceci en pleine négociation du Grenelle de l'environnement, notamment en matière de nouvelle gouvernance. Il est difficile de ne pas y voir la priorité, une fois encore, de l'économie sur la protection de l'environnement.

[1343] D. GILLIG s'était d'ailleurs pertinemment demandé si la réforme des installations classées était abandonnée, après la tentative avortée de l'été 2008, ou si le Gouvernement n'allait pas plutôt saisir la première occasion pour remettre la réforme sur le chantier : D.GILLIG, *« La réforme des installations classées pour la protection de l'environnement est-elle enterrée ? »*, *Envir., 2008, comm. 140.*

mécanique du bois, du plastique et des métaux, et certains secteurs de l'agroalimentaire. Un « engagement de conformité » serait demandé aux exploitants comportant l'ensemble des prescriptions du Code de l'environnement applicables à l'installation. Ensuite, les industriels devraient faire réaliser, tous les cinq ans, un diagnostic de conformité par un organisme tiers. Enfin, même en l'absence d'enquête publique, le public serait tenu informé (mais non pas consulté) durant six semaines.

L'objectif était de réduire les délais de procédure pour des activités industrielles qui ne nécessitent pas une procédure lourde et longue, de dégager des moyens à l'administration pour qu'elle puisse exercer davantage de contrôles (établissements concernés par le nouveau régime et sites à risques majeurs), ainsi que des missions d'information (non précisées) du public. Pour autant, *in fine* **le régime de l'enregistrement ne répondra pratiquement à aucune de ces assurances. De surcroît, le fait de créer un régime intermédiaire entre la déclaration et l'autorisation s'est traduit *ipso facto* par le relèvement des seuils de l'autorisation.** Ce qui satisfait finalement bien à l'objectif originel. Cette tendance s'est avérée avec le régime de l'enregistrement, qui a empiété quasi exclusivement sur le champ du régime de l'autorisation, repoussant d'autant plus loin les seuils de cette dernière (voir *infra*).

&2. De l'autorisation simplifiée à l'enregistrement : une régression renforcée

Au-delà de l'évolution régressive des projets successifs de l'autorisation simplifiée, l'évolution du vocable même, pour conduire au régime de l'enregistrement, est instructive. Pour s'en rendre compte il convient de préciser tout d'abord la notion d'enregistrement dans son acception usuelle (A), puis d'examiner la substitution progressive de l'autorisation simplifiée par le régime d'enregistrement. A savoir l'intervention décisive du projet de loi sur l'accélération des programmes de construction et d'investissements (B), suivie de la loi d'habilitation du 17 février 2009 (C), de l'avis du CSIC sur le projet d'ordonnance en résultant (D), de l'ordonnance du 11 juin 2009 portant sur l'enregistrement (E), enfin de la loi de ratification (F)[1344].

[1344] Sur l'ensemble des tentatives législatives et l'instauration du régime de l'enregistrement, voir notamment : MB. LAHORGUE, *« Troisième régime ICPE : mais où va se nicher le droit de l'environnement industriel ? », Dr. env.*, janv-fév. 2009, n° 165, p. 3 ; D. GILLIG, *« Réforme du droit des installations classées, observations sur le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés », Envir.,* février 2009, n° 2, p. 36 ; Ph. BILLET, *« Urbanisme, environnement et patrimoine au risque de la relance économique », JCP Adm* 2009, Actu n° 291 ; D. GILLIG, *« L'impact de la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés », Envir.,* 2009, étude 5 ; Ph. BILLET, *« L'enregistrement, nouveau régime d'autorisation des installations classées. A propos de l'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines ICPE », JCP Adm* 2009, n° 2160 ; D. GILLIG, *« Vers une nouvelle*

A. La notion révélatrice d'enregistrement

L'enregistrement procède usuellement d'une inscription sur une liste officielle, que ce soit de façon volontaire ou obligatoire. C'est le cas, à titre d'exemple, de l'enregistrement d'un site au titre de la Convention de Ramsar. Le Registre dit de Montreux est le principal instrument de la Convention permettant l'inscription de zones humides d'importance internationale, où un changement défavorable dans les caractéristiques écologiques du milieu s'est produit, est en cours ou est susceptible de se produire et pour lesquelles des mesures de conservation prioritaires se révèlent nécessaires.

Depuis longtemps l'enregistrement concerne des marchandises et des droits de douane, sur la base d'une nomenclature douanière actualisée. De même, l'enregistrement des bagages avant toute liaison aérienne est devenu un préalable tant usuel qu'obligatoire. Le principe de l'enregistrement a été repris récemment pour les produits chimiques sur le plan de leurs risques sanitaires ou environnementaux potentiels, par le Règlement (CE) n° 1907/2006 du 18 décembre 2006, concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH)[1345].

---

réforme du droit des installations classées ? », Envir., mai 2009, n° 5, p. 17 ; C. HUGLO, *« Installations classées, troisième régime : simplification et/ou appauvrissement ? », Envir.,* juill. 2009, n° 7, p. 1 ; D. PERCHIRIN, *« La procédure simplifiée des installations classées », Gaz. Cnes,* 13 juil. 2009, n° 28, p. 43 ; JL. PISSALOUX, *« Des installations classées d'un troisième type : les installations soumises à enregistrement », BDEI,* juill. 2009, n° 22, p. 5 ; Y. RAZAFINDRATANDRA et N. GARDERES, *« Un régime intermédiaire pour les installations classées : l'enregistrement », Mon. TP,* 24 juill. 2009, n° 5513, p. 50 ; R. SCHLEGEL, *« Aspects contentieux de la réforme : quel recours contre l'enregistrement ? », BDEI,* sept. 2009, n° 23, p. 41 ; C. HUGLO, *« Installations classée : le troisième régime résultant de l'ordonnance du 11 juin 2009, entre perspective de simplification ou risque de complication », LPA,* 27-28 août 2009, n° 171-172, p. 3 ; S. DYENS, *« L'enregistrement des installations classées », Le Courrier des Maires et des Elus locaux,* sept. 2009, n° 227, p. 20 ; C. HUGLO et MP. LEMAITRE, *« La mise en place du régime de l'enregistrement : une fausse réponse à un vrai problème », Envir.,* août-sept. 2009, n° 8-9, p. 9 ; C. HUGLO, *« Création d'un troisième régime du droit des installations classées : qu'est-ce qui va changer ? », Préventique et Sécurité,* sept-oct. 2009, n° 107, p. 58 *;* R. LECOMTE, *« Le droit des installations classées et la recherche de la proportionnalité », Dr. env.*, oct. 2009, n° 172, p. 29 ; N. PAROT, *« Régime allégé pour risques intermédiaires », Face au risque,* nov. 2009, n° 457, p. 7 ; JP. BOIVIN, *« Le régime de l'enregistrement : une troisième voie entre attentes et déceptions », BDEI,* déc. 2009, suppl., p. 5 ; D. GUIHAL, *« Le nouveau régime de l'enregistrement des installations classées- Première mise en œuvre », RJE,* août 2010, n° 678, p. 9 à 11 ; C. PUEL, *« Le régime de l'enregistrement, une simplification de façade ? », BDEI,* nov. 2010, n°+ 30, p. 8 ; JP. BOIVIN, *« Le régime de l'enregistrement des installations classées », AJDA,* 2010, 1070 ; J. MAKOWIAK, *« L'évolution du droit des installations classées pour la protection de l'environnement : entre tentation du libéralisme et renforcement des contraintes », JCP A,* n° 4, janv. 2013, p. 22. V. également, pour l'aspect spécifique de l'examen au cas par cas : T. DUBREUIL, *« Etudes d'impacts : le 'cas par cas' à l'épreuve du temps », Dr. env.,* n° 230, janv. 2015, p. 36.

[1345] Le règlement est entré en vigueur le 1er juin 2007. REACH rationalise et améliore l'ancien cadre règlementaire de l'Union européenne (UE) sur les produits chimiques : il institue une Agence européenne des produits chimiques, modifie la directive 1999/45/CE et abroge le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil

Ce règlement vise à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement, ainsi qu'à renforcer la compétitivité et l'innovation du secteur de la chimie. REACH oblige les entreprises, qui fabriquent et importent des substances chimiques, à évaluer les risques résultant de leur utilisation et à prendre les mesures nécessaires pour gérer tout risque identifié. Le champ d'application du règlement couvre toutes les substances (en dehors de certaines exceptions bien identifiées), qu'elles soient fabriquées, importées, mises sur le marché ou utilisées telles quelles ou dans des mélanges. L'enregistrement constitue l'élément fondamental du système REACH. Les substances chimiques fabriquées ou importées, dans des quantités supérieures ou égales à une tonne par an, doivent être obligatoirement enregistrées dans une base de données centrale gérée par l'Agence européenne des produits chimiques. Faute d'enregistrement, la substance ne peut être ni fabriquée ni mise sur le marché européen[1346].

Dans le domaine des ICPE, le vocable d'enregistrement a été officiellement repris en 2009 - alors même que les travaux préparatoires, tant issus du ministère chargé de l'environnement que des rapports et débats parlementaires, reposaient jusqu'alors sur la notion d'une autorisation simplifiée- en s'inspirant sans doute *in fine* des trois fondamentaux du règlement REACH : l'évaluation, l'enregistrement puis l'autorisation. Même si, bien sûr, des différences notables existent aussi bien dans le champ d'application que dans la procédure.

La notion d'enregistrement n'est cependant pas encore bien fixée dans son acception comme dans son usage. Si par exemple, pour les ICPE l'enregistrement représente le régime intermédiaire entre l'autorisation et la déclaration, pour d'autres législations l'enregistrement constitue, par contre, le plus bas niveau de formalité à satisfaire (il se situe même après la déclaration). C'est le cas par exemple de la loi du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes. En vue de préserver la sécurité et l'ordre public, le nouveau classement des armes en 4 catégories est fondé sur la dangerosité des matériels et des armes. Les matériels de guerre, les armes et les munitions sont classés dans quatre catégories pour l'acquisition et la détention: catégorie A pour les matériels de guerre et les armes interdits à l'acquisition et à la détention, catégorie B pour les armes soumises à autorisation, catégorie C pour les armes soumises à déclaration, catégorie D pour les armes soumises à enregistrement et les armes et matériels dont l'acquisition et la détention sont libres. Ainsi, les armes soumises à enregistrement sont rangées dans la même catégorie que les armes en vente libre.

---

et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission, ainsi que les directives 76/769/CEE, 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission. Pour une application plusieurs années plus tard, voir : N. LECA, *« REACH est-il mature ? », EEI*, n° 5, mai 2015, études 9, p. 21.

[1346] L'obligation d'enregistrement s'applique à partir du 1er juin 2008, mais un régime transitoire allant jusqu'au 1er juin 2018, dans certains cas, est mis en place pour certaines substances qui doivent alors faire l'objet d'un pré-enregistrement.

De même, le règlement d'exécution de la Commission en date du 23 novembre 2012, qui modifie le règlement (UE) n° 142/2011 du 25 février 2011, portant application du règlement (CE) n° 1069/2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine, rappelle que les établissements dans lesquels sont transformées ou manipulées les matières ne présentant aucun risque sanitaire doivent être enregistrés. Cela, afin de permettre la réalisation d'un contrôle officiel des flux de matières et de garantir leur traçabilité. L'enregistrement obligatoire permet un suivi des substances visées mais exclut toute autorisation ou déclaration préalable, tout comme il ne repose sur aucune évaluation, eu égard à l'absence de risque sanitaire.

Finalement, la notion d'enregistrement a été reprise pour le nouveau régime ICPE, alors même qu'il concerne des installations qui peuvent présenter des dangers ou inconvénients graves, tout comme les installations soumises à autorisation. La qualification d'autorisation simplifiée aurait utilement dû être conservée, avec l'avantage qu'elle portait en elle la précision qu'on restait bien dans le registre de l'autorisation. Certes, l'article L. 512-7 se réfère d'entrée à l'autorisation simplifiée, mais pour aussitôt la désigner sous la dénomination d'enregistrement, qui sera ensuite constamment reprise dans toutes les dispositions concernées du Code de l'environnement, y compris dans la section II applicable.

La qualification d'enregistrement a été préférée par souci de simplicité, mais aussi en cohérence avec l'esprit des promoteurs qui entendaient sans doute marquer ainsi la différence entre le régime originel d'autorisation et ce nouveau régime : l'enregistrement procède usuellement d'une démarche passive, de prendre acte et de consigner[1347], contrairement à l'autorisation.

Ainsi qu'il sera vu, l'examen du dossier de demande d'enregistrement se fait par « *l'inspection des installations classées qui est chargée de vérifier les justifications fournies par le pétitionnaire sur le respect de ces dispositions réglementaires nationales, puis de contrôler après la mise en service la bonne mise en œuvre de ces dispositions ».* De la sorte, l'instruction, elle aussi simplifiée, ne procède plus qu'à une simple vérification par l'inspection, au détriment d'investigations, de questionnements auprès du demandeur, comme de consultations des autres services. La notion d'enregistrement, en lieu et place d'autorisation simplifiée prend alors toute sa signification. Le choix opéré s'inscrit donc parfaitement dans le processus d'édulcoration sans cesse croissant du droit de l'environnement.

B. Le projet de loi sur l'accélération des programmes de construction et d'investissements

[1347] Ainsi, l'enregistrement des mariages et des sépultures a cours depuis l'ordonnance de Blois, promulguée par Henri III en 1759, procède de la consignation de ces cérémonies. C'est par ailleurs un des actes fondateurs de notre droit public.

Après avoir souhaité relever dans un premier temps le seuil des autorisations, afin de faire passer un grand nombre d'ICPE qui y sont soumises dans le régime de la déclaration, puis après avoir tenté à plusieurs reprises de recourir à un régime d'autorisation simplifiée, le Gouvernement finit par créer un nouveau régime, en substituant au terme d'autorisation (simplifiée) celui d'enregistrement. En effet, ce régime se révélait plus proche de celle de la déclaration que de l'autorisation normale. La modification est donc loin d'avoir été seulement d'ordre sémantique.

Le fait déclencheur a été le plan de relance annoncé par le président de la République à Douai le 4 décembre 2008, aussitôt présenté en Conseil des ministres du 19 décembre 2008. Ce dernier adopte deux projets de loi relatifs au plan de relance de l'économie, dont celui portant sur l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, pour lequel le communiqué du Conseil des ministres précise *in extenso* que : *« Un troisième régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) est créé. Intermédiaire entre les actuels régimes d'autorisation et de déclaration, il s'agit d'une simplification majeure pour les entreprises, en réduisant les délais d'examen, tout en maintenant des garanties d'exigences »*[1348]. Soulignons que le nouveau régime est présenté à ce stade avant tout comme un atout pour les entreprises en matière de réduction des délais d'instruction (et non pas pour une meilleure allocation des ressources de l'administration) ; de plus, le raccourcissement du délai de constitution du dossier de demande n'est plus mentionné.

1) Discussion du projet de loi devant l'Assemblée nationale

Le Gouvernement dépose, le même jour, à l'Assemblée nationale, soit le 19 décembre 2008, le projet de loi *« pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés »* pour lequel est déclarée l'urgence[1349]. Compte tenu de l'intérêt du motif exposé par le Gouvernement, celui-ci est repris *in extenso* ci-après. Ainsi, selon le rapport à l'Assemblée en date du 19 décembre 2008 : *« Les installations classées industrielles et agricoles susceptibles de générer des nuisances relèvent actuellement de deux régimes en fonction de leurs impacts réels (pollution) ou potentiels (risques). Le régime le plus contraignant prévoit une autorisation préalable au fonctionnement (régime d'autorisation) et concerne 54 000 établissements. 450 000 établissements sont soumis au deuxième régime qui repose sur une simple déclaration*

[1348] Ce projet de loi a été présenté au même moment que le projet de loi de finances rectificatives pour 2009, affichés tous deux comme les *« deux piliers législatifs du plan de relance »* : on ne saurait être plus clair.

[1349] Dès la présentation de ce projet de loi, des analyses critiques et pertinentes ont vu le jour. Des auteurs y ont tout de suite décelé une régression de la protection de l'environnement, tels Ph. BILLET, *« L'environnement et la démocratie participative sacrifiés à l'autel de la relance », Envir. 2009, focus 1 ;* ou M.-B. LAHORGUE, *« Troisième régime ICPE : mais où va nicher le droit de l'environnement industriel ? », Dr. env.* janv.-févr. 2009*, I, Act. p. 3.*

d'activité (régime de déclaration). Or, en application du droit européen (principalement les directives 96/82/CE Seveso (risque majeur), 96/61/CE IPPC (réduction intégrée des pollutions) et 85/337/CEE (études d'impact), 15 000 établissements au plus doivent aujourd'hui faire l'objet d'une autorisation préalable au fonctionnement.

L'article 6 habilite le Gouvernement pour (sic) créer un régime d'autorisation simplifiée applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement (IPCE), intermédiaire entre les régimes de déclaration et d'autorisation. Ce nouveau régime est issu des travaux menés par l'inspection générale de l'environnement et présenté notamment au Conseil supérieur des installations classées.

En termes de procédure, la différence entre le régime déclaratif et le régime d'autorisation est très importante. Le régime déclaratif s'appuie sur un dossier présenté au préfet qui ne peut, sauf si ce dossier est incomplet, s'opposer au projet. L'autorisation repose sur une procédure très complète qui nécessite la production d'un dossier conséquent soumis à une enquête publique, aux avis des services de l'État et à un passage devant une commission départementale (Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques – CODERST). Il existe ainsi un effet de seuil particulièrement important quand un établissement passe d'un régime à l'autre. Or, nombre d'établissements proches du bas de la fourchette d'autorisation présentent des risques limités et connus. Ils peuvent être autorisés à entrer en fonctionnement plus rapidement qu'aujourd'hui et être réglementés par des prescriptions générales types par catégorie d'établissements.

Cet article vise donc à créer un régime d'autorisation simplifiée ou « d'enregistrement » qui respecte les quatre principes suivants :

– assurer un niveau suffisant de protection des personnes et de l'environnement ;

– permettre de réduire les délais d'instruction, et de dégager des moyens humains pour les consacrer à la réalisation de davantage de contrôles et d'information des différentes parties prenantes. La procédure administrative durera quatre mois maximum contre environ un an, sans délai maximum aujourd'hui ;

– limiter les distorsions de concurrence.

Cette nouvelle procédure concernera 20 % des installations soumises aujourd'hui à autorisation. Elle constitue une réelle simplification pour les entreprises, qui demandent depuis longtemps une approche de leur dossier proportionnée aux enjeux et des délais sécurisés, et renforce l'attractivité de la France.

Ce nouveau régime reposant sur les conclusions de travaux déjà menés par l'inspection générale de l'environnement et présentés au Conseil supérieur des installations classées, il est proposé de retenir une habilitation de trois mois » (souligné par nous).

Est-il utile de relever que l'argumentation déployée dans le projet de loi reprend l'analyse et les principales préconisations du rapport de l'IGE, et en termes d'objectifs ceux de sa demande initiale d'étude en juin 2005 ? Pointons ici les motivations les plus sujettes à discussion, à savoir en premier lieu que la réforme devait s'appliquer aux nombreux

« *établissements proches du bas de la fourchette d'autorisation »* qui « *présentent des risques limités et connus ».*

Or, les modifications de la nomenclature qui s'en sont suivies ont introduit des relèvements très élevés de seuils jusqu'à 80 à 100 % des établissements qui relevaient de l'autorisation pour de nombreuses rubriques (voir *infra)*. La disposition s'est donc appliquée en haut, et non pas au bas, de la fourchette d'autorisation. En outre, le chiffre de 54 000 établissements relevant du régime de l'autorisation a été repris, alors qu'il n'était plus que de 47 623 au 31 décembre 2008, selon le ministère, pour un nombre évalué à 61 314 en 2004 dans le rapport de l'inspection générale de l'environnement[1350].

Par ailleurs, le nouveau régime devait « *assurer un niveau suffisant de protection des personnes et de l'environnement »*. Rappelons à cet égard que la ministre Nelly OLLIN, interrogée par le passé, en mai 2007, par le sénateur Francis Grignon sur la question de la simplification des formalités et des procédures liées aux installations classées, avait souligné que *« la création d'un régime intermédiaire entre autorisation et déclaration »* devait permettre *« de maintenir les exigences fortes de la France en matière d'environnement »* tout en simplifiant la procédure. Il n'est donc plus question maintenant d'exigence forte, ou comme il sera affiché plus tard, d'exigences élevées, mais bien d'un niveau suffisant de protection, sans qu'il soit, au surplus, précisé les critères de suffisance.

De plus, sauf à considérer que les études d'impact et de dangers, mais aussi les notices d'hygiène et de sécurité, relèvent d'une simple formalité sans aucun intérêt ni portée pratiques, l'administration ne disposera que peu d'éléments d'appréciation pour s'assurer du niveau suffisant de protection des personnes et de l'environnement, en l'absence de telles études. Cela est à mettre en regard de la disposition qui suit, selon laquelle le nouveau régime doit « *permettre de réduire les délais d'instruction ».* Or, l'absence des principales données dans le dossier de demande, devrait inévitablement se traduire par des recherches plus longues lors de l'instruction, sauf à accorder une autorisation sans se soucier du milieu environnant.

Par ailleurs, la réforme devait conduire à *« dégager des moyens humains pour les consacrer à la réalisation de davantage de contrôles et d'information des différentes parties prenantes ».*

Alors même que le dossier de demande est considérablement allégé, il est difficile de s'accorder avec l'assertion selon laquelle l'information des différentes parties prenantes en sortirait facilitée. D'ailleurs, depuis l'introduction du régime d'enregistrement aucune information sur les ICPE auprès des parties, à l'exception des industriels, n'a eu lieu.

[1350] Compte tenu à la fois de la désindustrialisation et du relèvement régulier des seuils, le nombre d'ICPE soumises à autorisation ne fait que décroître depuis les années 2000. La pertinence de recourir au régime de l'enregistrement s'était déjà amoindrie d'autant.

En outre, M. Patrick Devedjian, ministre en charge de la mise en œuvre du plan de relance, lors de son audition le 22 décembre 2008 par la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale avait détaillé qu'il *« s'agissait de simplifier et d'accélérer les procédures pour nombre de projets soumis à des contraintes disproportionnées eu égard aux enjeux. Concrètement, cela signifiera huit mois de procédure en moins pour 20 % des dossiers d'autorisation et des gains de quelques dizaines de milliers d'euros pour les entreprises ».* Proportion d'installations visées qui se retrouve dans le projet de loi précité.

Les installations soumises à autorisation représentant alors à peine 10 % de l'ensemble des installations classées, la nouvelle procédure porterait ainsi sur quelque 20 % de ces dernières, soit *in fine* sur 2 % des ICPE. Au surplus, les arrêtés initiaux d'exploitation sont minoritaires par rapport aux arrêtés complémentaires, comme en rendait déjà compte le rapport de l'inspection générale de l'environnement. Le gain final qui pourrait en résulter pour l'administration sera particulièrement faible. Il ne peut justifier une refonte aussi radicale de la loi de 1976 et de sa nomenclature. Quelques années plus tard, en 2012, l'écart entre le nombre d'arrêtés complémentaires et le nombre d'arrêtés d'autorisation s'est d'ailleurs encore creusé, selon un rapport de 1 à 4, comme le mettent en évidence les données suivantes (DGPR) :

- Arrêtés d'autorisation : 1 172 (dont régularisation : 251)

- Arrêtés complémentaires : 4 305

- Arrêtés d'enregistrement : 146

En moyenne, il revient ainsi moins d'un dossier de demande d'autorisation par an et par inspecteur. De plus, la réforme devait cette fois permettre aux services de l'État de *« mieux se concentrer sur l'instruction des dossiers et le contrôle des installations qui ont un impact important »*[1351] (souligné par nous).

Il ne s'agit plus de centrer les contrôles sur les installations bénéficiant du nouveau régime et sur les installations à risques, mais, cette fois, sur celles qui présentent un fort impact. Comment cela peut-il se concevoir, du fait même que les autorisations ne peuvent être accordées que si les dangers ou les inconvénients peuvent être prévenus par des mesures spécifiées par l'arrêté d'autorisation, et ce en application même des dispositions de l'article L. 512-1 ?

En outre, dans sa réponse à un parlementaire, le ministre de l'Ecologie avait précisé, quant à lui, le 25 novembre 2008, soit quelques semaines à peine auparavant, que les établissements concernés par la réforme *« continueraient à faire l'objet de contrôles de l'inspection des installations classées »*. Il paraît dès lors fort compromis d'allouer le gain

[1351] Rapport n° 1365 au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi, après déclaration d'urgence, pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés (n° 1360), par Mme Laure de LA RAUDIÈRE (députée), enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 décembre 2008.

de temps escompté (et loin d'être confirmé) à la fois pour mieux instruire les dossiers relevant de cette nouvelle procédure, pour contrôler les installations à risques et celles à « fort impact » tout en contrôlant les établissements relevant de ladite procédure. Le choix qu'avait fait, dès l'origine, le rapport de l'IGE, en optant pour un régime de contrôle périodique par des organismes tiers aurait pu répondre en partie à cette problématique difficilement soluble. Or, cette solution n'a pas été retenue par le Gouvernement. Par ailleurs, relevons que l'objectif asséné jusqu'alors, à savoir assurer une meilleure information des parties prenantes, disparaît.

Selon la rapporteure (et par ailleurs chef d'entreprise) du projet de loi à l'Assemblée nationale, Mme Laure de La Raudière : *« Pour les élus que nous sommes, la simplification des procédures doit être mise au cœur de la politique de relance, tant il est vrai que nos entreprises – en particulier les PME – souffrent quotidiennement de la lourdeur de certaines démarches et des freins à leur activité que créent certaines réglementations figées. (…). Le texte comprend un article très intéressant tendant à créer un régime d'autorisation simplifiée applicable aux installations classées. Je défendrai également des amendements visant à aménager les obligations liées à l'archéologie préventive, qui sont aujourd'hui un frein à l'installation d'entreprises en France ».*

Il n'a pour autant jamais été démontré en quoi le régime d'autorisation pouvait constituer un frein pour l'implantation d'entreprises : la dégradation de la situation économique et industrielle de la France, durant les six années qui ont suivi l'institution du régime de l'enregistrement, peut en effet faire douter de l'efficacité du dispositif. La question n'a pas davantage été posée pour l'archéologie préventive. D'autant plus que ce sont avant tout les grandes infrastructures linéaires ou les grands chantiers qui peuvent être concernés. En outre, des allègements importants de procédure étaient déjà intervenus par la loi du 1er août 2003 modifiant la loi du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive. Depuis lors, les prescriptions de l'Etat concernant les diagnostics et les opérations de fouilles d'archéologie doivent en effet être délivrées dans un délai d'un mois à compter de la réception du dossier, délai porté à deux mois lorsque les aménagements, ouvrages ou travaux projetés sont soumis à étude d'impact. En conséquence, le fait de faire basculer des ICPE soumises à autorisation dans le champ de l'enregistrement se traduira par un gain d'un mois de délai supplémentaire. C'est dire l'esprit libéral qui prévalait lors des travaux préparatoires au régime d'enregistrement et le peu de cas accordé au patrimoine *lato* sensu.

Selon le rapport parlementaire, *« les difficultés concernent particulièrement les PME, conduites à sous-traiter la gestion d'un dossier complexe (étude d'impact et étude de dangers). Tous les projets, même de moindre importance, donnent lieu à un examen approfondi des impacts et dangers spécifiques et à un arrêté préfectoral très détaillé. Le Gouvernement estime, avec raison, que cette approche n'est pas proportionnée aux enjeux et n'apporte pas forcément une meilleure protection. Les impacts et les dangers potentiels des installations les plus fréquentes sont bien connus et l'encadrement réglementaire apporte déjà toutes les garanties ».*

Les arrêtés ministériels de prescriptions générales édictés à ce jour en matière d'enregistrement se révèlent globalement guère moins détaillés que les arrêtés analogues pour les ICPE soumises à autorisation ; par contre, le niveau d'exigences est moindre pour certaines dispositions. A ce jour, la réforme ne semble pas s'être traduite par une simplification des prescriptions mais, plutôt, par un affadissement de la prise en compte de l'environnement en faisant fi du milieu environnant et des travailleurs (voir *infra).*

De plus, tant les déclarations renouvelées du Gouvernement que les débats et rapports parlementaires mentionnent que ce serait essentiellement les petites installations qui relèveraient de ce régime. Or, elles sont souvent sources de pollutions diffuses ou de plaintes de la part du voisinage comme le rappelait d'ailleurs, sur ce dernier point, le rapport de l'IGE, sans craindre la contradiction.

Par ailleurs, le rapport parlementaire reprend à son compte le nombre de 54 000 *« installations »* (en fait établissements) qui seraient soumises à autorisation après étude d'impact et étude de dangers, ce qui *« est très supérieur en France à ce qu'il est dans les autres pays européens. Cette situation n'est nullement justifiée et est néfaste dans la compétition économique de la France ».* En conséquence, il est rappelé les objectifs maintes fois affichés du futur régime de l'enregistrement. Ceux-ci restent sous-tendus par l'objet central de la réforme souhaitée par le Gouvernement qui *« est d'éviter l'effet de seuil particulièrement important entre les deux régimes »*, tout particulièrement pour les PMI-PME.

Il est précisé à cet égard que *« ce troisième régime devrait s'appliquer aux installations présentant des enjeux environnementaux pouvant être protégés sans recours à des prescriptions spécifiques ».* C'est oublier que depuis longtemps les DRIRE, puis les DREAL, disposaient déjà de canevas d'arrêtés d'autorisation qui comportaient des prescriptions techniques standard. De plus, depuis plusieurs années des arrêtés de prescriptions générales étaient pris par catégories d'installations classées, relevant de la déclaration comme de l'autorisation.

Les caractéristiques annoncées pour le nouveau régime deviennent : *« La possibilité de refus de la part de l'État, l'utilisation de prescriptions-types définies au niveau national, la procédure simplifiée et tournée vers la garantie du respect des prescriptions-types par l'exploitant, la consultation simplifiée des acteurs (utilisation d'internet) ; enfin, la possibilité de renforcer les prescriptions-types nationales quand les exigences de protection de l'environnement local l'imposent (zone sensible, zone déjà fortement polluée) ».* La loi qui résultera des travaux parlementaires a été à la fois enrichie sur quelques points, mais sensiblement affadie sur bien d'autres (voir *infra)*.

L'expérience montre que les prescriptions-types, qui sont depuis longtemps la règle pour les ICPE relevant de la déclaration, n'apportent aucune garantie quant à leur respect par l'exploitant, alors même qu'il en connaît d'avance les dispositions. C'est pourquoi, d'ailleurs, il a été institué un contrôle périodique à fréquence quinquennale. Si des promoteurs du régime de l'enregistrement s'accordent à reconnaître que le régime de la

déclaration n'est pas assez protecteur pour les intérêts visés par la loi, ils n'en préconisent pas moins de telles prescriptions-types pour le régime de l'enregistrement.

D'un côté, le rapport parlementaire limite la portée du nouveau régime en excluant les rubriques qui représentent des potentiels de risques accidentels ou chroniques importants (silos, traitements de surface…)[1352] et se veut prudent en soulignant que *« le Gouvernement estime possible de retenir dans un premier temps une vingtaine de rubriques de la nomenclature des ICPE qui pourraient être réglementées sur la base de prescriptions nationales ».* D'un autre, il reprend l'idée selon laquelle *« la détermination des seuils possibles sur ces rubriques doit également tenir compte des directives européennes et des seuils qu'elles imposent (Seveso, IPPC, étude d'impact) »,* ce qui n'exclurait du champ de l'enregistrement que les seules installations relevant *stricto sensu* de ces directives, soit en fait une minorité des rubriques existantes de notre nomenclature.

Il était par ailleurs confirmé que la barre des 20 % d'établissements ne concernerait en fait qu'une première étape. L'objectif final semblait bien faire bénéficier du nouveau régime un grand nombre d'installations soumises à autorisation ne relevant pas d'exigences communautaires. Cette réforme pourrait donc à s'appliquer jusqu'aux quatre cinquièmes des ICPE soumises à autorisation (environ 39 000 sur quelque 47 000 en 2008).

Il s'agirait là d'une formidable régression qui reviendrait à la situation de 1810, avec la création de trois régimes (principaux), mais un seul de ces régimes relèverait encore de l'autorisation, alors que tous y étaient soumis par le décret du 15 octobre 1810.

En contrepartie, les garanties affichées selon ce rapport permettraient de « *maintenir* [et non plus d'améliorer] *l'information et les possibilités d'expression du public* », ceci «*conformément aux principes consacrés par la Charte de l'environnement, et à ceux qui ont guidé les travaux du Grenelle »,* alors même que l'enquête publique (un des points phares du Grenelle selon le même Gouvernement) a disparu. Mais aussi d'allouer de façon plus rationnelle les moyens de l'administration, aux fins *« de renforcer le contrôle des installations les plus dangereuses ».*

Or, le programme stratégique de l'inspection pour 2014-2017, soit plusieurs années après la mise en place du nouveau régime, a été officiellement organisé autour de trois grandes priorités : « *La simplification des procédures administratives et la stabilisation du cadre réglementaire, une approche de réglementation et de contrôle mieux proportionnée aux enjeux prioritaires, enfin l'association des parties prenantes au travail de l'inspection des installations classées.* ». Le plan prévoit en particulier de dégager des moyens de contrôle *« aujourd'hui mobilisés sur les grands sites les plus inspectés, mais qui ont fait la preuve de leur capacité à respecter la réglementation, pour les reporter sur des sites moins connus voire fonctionnant dans l'illégalité. ».* Il n'est donc plus question de renforcer les

[1352] Activités qui bénéficièrent cependant par la suite du régime d'enregistrement. Preuve supplémentaire que fort peu d'engagements ou de garanties furent respectés.

contrôles des installations les plus dangereuses, bien au contraire, sauf à considérer qu'il existe encore de nombreux sites mal connus ou fonctionnant irrégulièrement qui comptent parmi les plus dangereux.

Le nouveau régime était présenté comme censé favoriser l'implantation des entreprises, alors qu'il n'avait jamais été prouvé que la procédure d'autorisation constituait un frein quelconque au développement industriel. De plus, il ne s'agit plus selon le rapport parlementaire de renforcer le contrôle des installations à « impact important » mais, cette fois, à risques majeurs : soit globalement les seuls sites Seveso.

En outre, si le rapport parlementaire rappelle en introduction qu'un des objectifs de la réforme annoncés par le Gouvernement était de *« concentrer les efforts sur l'information des différentes parties prenantes »*, dans la suite du texte, cet engagement ne se limite plus qu'à *« maintenir l'information du public ».* Mais même dans ce dernier cas, comment l'information et les conditions d'expression du public peuvent-elles être améliorées, voire seulement maintenues, si le dossier mis à disposition ne comporte aucune donnée d'information essentielle comme l'étude d'impact ou l'étude de dangers, ni aucun avis (notamment de l'Autorité environnementale) ?

De surcroît, la disparition du commissaire-enquêteur, chargé justement de la bonne information du public, se traduira par l'absence de tout interlocuteur disponible et indépendant, pour expliquer le projet, le dossier et répondre aux questions.

D'ailleurs, il n'a plus été plus repris l'objectif visant à l'information du public par l'administration alors que cette dernière, grâce au nouveau régime, était censée gagner en disponibilité, et alors même que l'on connaît d'expérience le déficit d'information en cette matière complexe et sensible, lequel ne pourra dès lors que s'accroître. De plus, si initialement le rapport parlementaire retenait un délai de *« quatre mois entre la transmission aux maires et la décision définitive »*, délai qui a été maintenu par la suite, il envisageait également un délai de *« six semaines pour l'information du public »* qui a, quant à lui, finalement été réduit à quatre semaines.

2) Discussion du projet de loi devant le Sénat

Après que le projet de loi, modifié, a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, le 13 janvier 2009, la Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat l'examine dès le 14 janvier. Le rapport de la sénatrice Lamure[1353] part du postulat que la *« procédure d'autorisation consomme beaucoup d'unités d'œuvre ».* Il convenait donc de remédier à cette situation supposée et, pour ce faire, selon le même rapport *« la solution alternative pour réduire l'engorgement*

[1353] Rapport n° 167 (2008-2009) d'Élisabeth LAMURE, fait au nom de la Commission des affaires économiques du Sénat, déposé le 14 janvier 2009.

actuel des services d'inspection était une réduction massive du nombre d'installations soumises à autorisation » (souligné par nous) *:* on est loin des 10 ou 20 % annoncés initialement. Rappelons qu'il revenait en moyenne à chaque inspecteur d'instruire moins d'un dossier de demande d'autorisation initiale par an.

Le rapport Lamure défend l'intérêt de cette réforme, qui permettrait de *« concentrer l'action de l'Etat sur d'une part les dossiers à fort enjeu, et d'autre part sur les contrôles des installations. La contrepartie de ce renforcement des contrôles sera, pour toutes les installations qui seront soumises à l'autorisation simplifiée, une accélération forte des délais d'instruction des demandes (plus d'un an aujourd'hui, 4 ou 5 mois avec la procédure simplifiée)* » (souligné par nous). Le propos est inversé cette fois. On justifie la nécessité d'une contrepartie (l'enregistrement) à la décision de mieux contrôler les installations concernées. Le renforcement des contrôles n'est plus une conséquence de la réforme, mais devient une justification de celle-ci.

De plus, pour qu'il y ait contrepartie, il faudrait que les contrôles visent en priorité les installations relevant du nouveau régime, alors même que ce régime ne devait concerner que les ICPE qui, justement, ne présentaient pas de fort enjeu. A défaut, il aurait fallu *a minima* que fussent édictés des contrôles périodiques, comme cela avait été préconisé au départ. Enfin, cette assertion va à l'encontre de toutes les déclarations officielles antérieures, pour lesquelles la cible des contrôles était les établissements à fort impact ou à fort risques, voire dangereux.

C'est pourquoi, il y a lieu de recevoir de façon critique l'affirmation de la rapporteure du Sénat, selon laquelle *« la procédure simplifiée vise justement à responsabiliser l'exploitant en lui annonçant clairement avant le démarrage du projet quelles exigences minimales, fondées sur les meilleures techniques disponibles, s'appliqueront à son installation. Les règles sont alors claires dès le départ, à charge pour l'exploitant de prouver qu'il sera à même de les respecter. On peut espérer que les porteurs de projets pourront ainsi s'investir personnellement sur ces questions d'environnement dans la mesure où ce qui est attendu sera énoncé clairement à l'avance (un mur coupe-feu, une cuvette de rétention, des rejets dans l'eau avec telles valeurs limites ...) ».*

L'exploitant n'aura pas forcément davantage connaissance que dans la procédure normale des exigences qui pourront s'appliquer, du fait qu'il s'agit –comme le mentionne le rapport- d'exigences minimales susceptibles d'être modifiées dans le cadre de la consultation des parties intéressées (sauf à concevoir une consultation factice). Actuellement, l'exploitant d'une ICPE soumise à autorisation connaît non seulement les exigences minimales, mais aussi les principales exigences qui devraient s'appliquer à son établissement, de par l'existence des arrêtés ministériels de prescriptions générales.

De plus, selon le rapport sénatorial, *« les exploitants visés par le régime simplifié sont au contraire de petites, voire toutes petites entreprises dont le « patron » prend en charge l'ensemble des démarches de création de l'installation, et qui n'a souvent ni le temps ni les compétences pour se lancer dans de telles études. Le constat actuel est que ces PME achètent des études toutes faites, souvent de très mauvaise qualité, sans s'approprier du tout le contenu des études ».* L'expérience a toutefois montré que, comme il était

attendu, dans le cadre du régime de l'enregistrement l'exploitant ne s'est pas plus investi dans son dossier de demande que dans celui de l'autorisation : dans les deux cas, il fait appel à un cabinet spécialisé pour l'établir. Les dossiers d'enregistrement relèvent encore davantage de dossiers types, purement formels, de qualité inférieure à ceux du régime de l'autorisation. Ajoutons que pour la circonstance, c'est la première fois qu'officiellement est reconnue la « très mauvaise qualité » des dossiers, près de quarante ans après l'édiction de la loi de 1976. Jusqu'alors l'administration soutenait la complétude et la régularité des dossiers soumis à enquête, du fait même qu'elle les avait au préalable déclarés recevables.

Le rapport sénatorial reprend les objectifs du rapport de l'Inspection générale de l'environnement (IGE) et se fonde sur l'estimation, déjà avancée, qu'*« au total, 54 000 installations sont aujourd'hui soumises à autorisation en France, alors que 15 000 seulement relèvent d'une réglementation européenne rendant obligatoire une autorisation ou une étude d'impact (principalement dans le cadre des directives Seveso, IPPC et études d'impact) ».* Or, ces derniers chiffres – outre qu'ils concernent des établissements et non des installations - ne correspondent nullement au décompte approfondi qu'en avait fait le rapport de l'IGE. Surtout, la proportion des établissements qui relèverait des trois directives (IPPC, Seveso et étude d'impact), serait bien plus faible. La somme des établissements concernés par les deux premières directives était de l'ordre de 8 000 au 31 décembre 2008, soit quelque 15 % du total. Quant à la troisième directive, les installations visées se retrouvent pour la plupart dans la directive IPPC, qui lui est postérieure[1354].

Le rapport retient l'idée d'une « première vague » de quelque 10 000 établissements qui bénéficieraient du nouveau régime avant de réaliser un retour collectif d'expérience, après un délai estimé à deux ou trois années à compter de la publication de l'ordonnance créant ce régime, avant d'envisager une deuxième vague[1355]. Il importe également de relever que le Sénat, s'il se fonde sur le rapport de l'IGE, ne reprend plus, pour autant, un de ses objectifs : à savoir dégager suffisamment de moyens humains, en vue notamment d'une meilleure information du public. De même l'inspection générale de l'environnement limitait la réforme aux seules petites, voire très petites installations. Plus rien de tel ne ressort des débats parlementaires.

Par ailleurs, le rapport sénatorial considère que dans le régime normal de l'autorisation, *« au moment où il conçoit son projet, le chef d'entreprise ne connaît pas les exigences environnementales qu'aura l'administration car celles-ci dépendront de l'analyse de ces*

[1354] Ce constat a été encore aggravé par les dispositions de l'ordonnance relative au régime de l'enregistrement (*voir infra)* qui n'a exclu de son champ d'application que les seules installations relevant de la directive IPPC et celles soumises à une obligation d'évaluation environnementale systématique, soit uniquement au titre de l'annexe I de la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 (directive « évaluation environnementale »), qui a été codifiée en 2011 (directive 2011/92/UE).

[1355] La deuxième vague, en fait la poursuite de la vague initiale, a eu lieu alors même qu'un point d'étape provisoire avait été réalisé et avait montré certains manques dans la procédure d'enregistrement (voir *infra).*

études, ce qui prendra plusieurs mois ». C'est méconnaître la réalité de la situation, du fait de l'existence des arrêtés ministériels cadre pour les ICPE soumises à autorisation comprenant des prescriptions générales que, dans un grand nombre de cas, les préfets ne complètent qu'à la marge, et notamment pas pour des petites installations aux impacts déjà connus (cibles de la réforme). Les prescriptions sont usuellement non seulement connues à l'avance de l'exploitant mais elles sont toujours négociées avec l'inspection des installations classées lors de l'élaboration –souvent commune- de l'arrêté final.

De plus, le projet d'arrêté finalisé lui est ensuite notifié pour avis, avant même d'être soumis au CODERST. L'exploitant a, en outre, la possibilité de s'y faire entendre (souvent efficacement) lors de l'examen de sa demande. Enfin, le projet d'arrêté lui est notifié pour observation avant qu'il ne soit pris. En résumé, l'exploitant est en réalité associé à tous les stades d'avancement du projet de son arrêté d'autorisation.

En ce qui concerne l'information du public dans le nouveau régime, le rapport sénatorial précise que *« les moyens de l'inspection des installations classées et des préfectures ne permettront pas une prise en compte individuelle et systématique de chacune des remarques reçues, en revanche si un nombre important de réactions négatives se manifestent, elles devront être prises en compte lors de l'instruction* ». La contradiction se révèle on ne peut plus clairement à cet égard : la justification du régime d'enregistrement reposait essentiellement, d'une part sur le dégagement de nouveaux moyens pour l'inspection, d'autre part sur l'objectif d'une plus ample et meilleure information du public.

Enfin sur le plan environnemental, il est précisé que *« si le projet est situé dans une zone environnementalement sensible (par exemple en cas de pollution de l'air correspondant à un dépassement ou un risque de dépassement des valeurs limites, masse d'eau déclassée, Natura 2000, forte concentration urbaine, ...) le projet peut, sur décision préfectorale, être instruit comme une autorisation (dossier complet, étude d'impact, enquête publique, etc .).* ***Des textes d'application encadreront précisément la définition des zones environnementalement sensibles****, en reprenant les définitions existantes du Code de l'environnement et des catégories d'installations nécessitant une étude d'impact dans ces zones (par ex, installations ayant des rejets dans l'air pour les zones de pollution de l'air, etc.)* » (en gras par nous).

En réalité, l'indigence du dossier de demande d'enregistrement est telle que, même pour une question aussi importante, cette garantie ne sera pas satisfaite et aucun texte opposable ne détaillera les zones sensibles à éviter (voir *infra).*

Le projet de loi a également été modifié en première lecture par le Sénat le 23 janvier 2009, ce qui a conduit à la convocation d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion. Le Sénat souhaitait essentiellement améliorer, pour que le régime de l'enregistrement garde suffisamment de souplesse, la disposition introduite par l'Assemblée nationale selon laquelle le préfet aurait la possibilité de soumettre à la procédure du régime normal d'autorisation une installation, si l'instruction du dossier selon le régime simplifié faisait apparaître des risques particuliers ou cumulés. A défaut de consensus sur la rédaction de cette dernière

disposition, un texte, toutefois très proche du précédent, a été proposé par la commission mixte paritaire[1356].

C. La loi d'habilitation du 17 février 2009

La loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés est adoptée le 29 janvier 2009, dans les conditions prévues à l'article 45, alinéa 3, de la Constitution. Les débats parlementaires, particulièrement limités compte tenu de la procédure d'urgence, ont conduit à autoriser le Gouvernement à « *prendre par ordonnance, dans un délai de quatre mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi nécessaires pour créer un régime d'autorisation simplifiée applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement.* ».

Comme dans toute disposition d'habilitation, les contours de la réforme proposée sont esquissés. Ainsi : « *Ces mesures définissent les critères de classement des activités relevant du nouveau régime et adaptent la procédure d'information et, le cas échéant, de participation du public, la nature ou l'objet des prescriptions à respecter et les modalités du contrôle de ces installations, en fonction de la gravité des dangers et inconvénients présentés par leur exploitation, tout en tenant compte des impacts cumulés sur l'environnement causés par des installations classées exploitées sur un même site ou ayant des incidences sur un même milieu environnant.* » (souligné par nous).

L'Assemblée nationale a ajouté, en emportant l'accord du Sénat, la précision selon laquelle, parmi les objectifs poursuivis *« le régime d'autorisation simplifiée permet l'allocation plus rationnelle des moyens de l'administration afin de renforcer le contrôle des installations les plus dangereuses, tout en supprimant des procédures disproportionnées faisant obstacle à l'implantation des entreprises. Il s'applique aux installations pouvant relever de prescriptions standardisées ».* Relevons qu'il s'agit cette fois d'exercer plus de contrôle sur les « installations les plus dangereuses ». Pour satisfaire à ces objectifs, l'ordonnance devait donc prévoir des mesures qui tinssent compte « des impacts cumulés sur l'environnement », mais aussi sur « les paysages » causés par des installations classées exploitées sur un même site, ou ayant des incidences sur un même milieu environnant.

De plus, une mesure complémentaire a été adoptée en vertu de laquelle les dispositions de l'ordonnance *« donnent au représentant de l'État dans le département la possibilité de soumettre à la procédure du régime normal d'autorisation une installation si l'instruction du dossier, selon le régime simplifié, fait apparaître des risques particuliers ou cumulés ».*

[1356] Cette dernière a donc nommé le 28 janvier comme rapporteures Mmes Laure de La Raudière (députée) et Élisabeth Lamure (sénatrice) qui ont déposé, le même jour, leur rapport commun, respectivement sous le n° 1416 à l'Assemblée nationale et sous le n° 187 au Sénat. Il ne restait plus qu'à voter la loi en l'état.

Si le nouveau régime est encore désigné sous le vocable d'autorisation simplifiée, l'ordonnance qui en résultera titrera, quant à elle, sur l'enregistrement.

Compte tenu de l'importance des questions relevant de la protection de l'environnement, de la santé publique et de la bonne gouvernance (tant mis en avant, dans le même temps, lors des discussions relatives à la loi « Grenelle II »), eu égard à l'absence de toute donnée objective sur le frein économique que pourrait constituer le régime de l'autorisation, plusieurs parlementaires et de nombreux commentateurs ont critiqué le choix du Gouvernement d'avoir procédé à la procédure d'urgence et recouru à une ordonnance[1357].

En ce qui concerne l'urgence, qui ressortit davantage ici à la précipitation, il y a déjà matière à s'interroger eu égard à l'analyse de la rapporteure du projet de loi au Sénat. Cette dernière souligne en effet que « *compte tenu des délais prévisibles pour ces procédures, ainsi que pour l'élaboration des arrêtés ministériels qui s'ensuivront, il faut compter au moins 2 à 3 ans à compter de la publication de l'ordonnance créant le régime d'autorisation simplifiée »,* pour que ce nouveau régime commence à produire pleinement ses effets.

Dans ces conditions, y avait-il vraiment urgence à créer le nouveau régime de l'enregistrement, au point de ne pas attendre le vote du projet de loi portant Engagement national pour l'environnement (« Grenelle II »), pour lequel, lui aussi, l'urgence avait été déclarée ? La question se pose d'autant plus que ce projet date du début 2005. Il apparaît manifeste que cette réforme, qui avait déjà avorté dans le cadre du processus du Grenelle, aurait eu beaucoup de difficultés à aller à terme avec de telles dispositions. Pour le Gouvernement, il convenait donc de contourner l'obstacle en saisissant l'occasion d'un plan de relance et en allant vite, très vite.

En ce qui concerne le recours à l'ordonnance, on se montrera moins critique compte tenu que les débats parlementaires, même écourtés, ont permis d'amender le projet dans un sens relativement plus protecteur en faveur de l'environnement. Selon D. Gillig : *« Il était inévitable que le Gouvernement recoure à la technique des ordonnances de l'article 38 de la constitution. À cet égard, on rappellera que le Gouvernement s'est engagé depuis 2002 dans un effort inédit de réexamen des règles de droit en vigueur pour en améliorer l'architecture et la lisibilité. En effet, plus lisible, la règle est mieux acceptée. Et mieux acceptée, elle est plus efficace »*[1358]. S'il convient de s'accorder sur ce dernier point, il

---

[1357] Voir à ce sujet l'intervention d'Odile TERRADE pour le groupe communiste, républicain, citoyen et des sénateurs du parti de gauche, notamment en ce qu'elle déclare que lorsqu'une « *telle procédure est enclenchée sur des sujets aussi graves que la protection de la santé publique et l'environnement, il est de notre responsabilité d'élus de nous y opposer* » (compte rendu de la séance du Sénat, 23 janvier 2009), ainsi que l'intervention du député J.-P. BRARD à la séance du 8 janvier 2009. V. aussi l'article de synthèse de D. GILLIG qui juge la méthode très discutable : « *L'impact de la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés sur le droit des installations classées », Envir.* n° 4, avril 2009, étude 5.

[1358] D. GILLIG, *préc.*, 2009.

importe pour autant de s'assurer que la nécessaire simplification du droit, au nom de la lisibilité et de l'efficacité, ne soit pas le prétexte ou l'opportunité pour déréguler. Or, la tentation est grande et les tentatives par le passé ne manquent pas. L'évolution du droit depuis lors n'a d'ailleurs pas cessé de le démontrer (voir *infra).*

Rappelons à cet égard que cette démarche avait été relancée par l'adoption de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit. Elle s'est poursuivie avec la promulgation de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit. Cette loi a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions nécessaires pour, en ce qui concerne la matière qui nous occupe, simplifier les procédures de suspension d'autorisation d'installations classées, alléger les procédures consultatives pour les demandes d'autorisation d'installations classées situées dans des vignobles, et abroger les dispositions devenues sans objet du Code de l'environnement concernant les installations classées et les déchets[1359].

Le double emploi simultané de la procédure d'urgence et de l'ordonnance, déjà très peu usuel, apparaît peu légitime, notamment au regard de la nouvelle gouvernance érigée en exemple lors de l'examen de la loi « Grenelle II ». D'autant plus que, les partenaires associatifs et syndicalistes (deux des piliers de la gouvernance à cinq selon le format du Grenelle) n'avaient pas été associés au projet en amont, ni n'avaient pu réellement participer aux décisions. Les différentes consultations qui ont eu lieu au CSIC ne peuvent en rien être considérées comme relevant du principe d'une bonne gouvernance revisitée. De surcroît, les principales propositions émises par ce Conseil n'ont nullement été reprises (voir le tableau V en annexe).

Par ailleurs, au sein de ce Conseil les associations de protection de la nature et de l'environnement ne disposaient alors que de trois sièges sur près de quarante ; les associations de défense du consommateur ou du cadre de vie, et les syndicalistes en étaient même écartés[1360]. De plus, si la voie par ordonnance pouvait se justifier pour des simplifications de nature ou de portée limitée, comme en 2004, cela ne peut légitimement être le cas pour une réforme aussi profonde et drastique que celle instituant le régime de l'enregistrement.

La loi n° 2009-179 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés a été promulguée le 17 février 2009 et publiée le

---

[1359] Sur la partie « *installations classées* » de la loi de simplification du droit du 9 décembre 2004 : D. GILLIG, *Envir. 2005, comm. 25*.

[1360] Rappelons à cet égard l'intervention du président de la République à la réunion préparatoire au « *Grenelle de l'environnement* » du 21 mai 2007, selon laquelle le Grenelle « *sera un contrat entre l'État, les collectivités territoriales, les syndicats, les entreprises et les associations* » http://www.developpement-durable.gouv.fr/rubrique.php3. L'arrêté de renouvellement du CSPRT du 22 septembre 2010, postérieur à la loi « Grenelle II » n'apporte aucune amélioration à ce sujet : 3 places pour les APNE, aucune pour les associations de consommateurs et aucune pour les syndicats ouvriers (2 syndicalistes, mais parmi les personnalités qualifiées), en regard de 6 places pour le patronat, 4 pour l'AFCI et 4 pour le monde agricole. Ce n'est que depuis le décret n° 2011-1891 du 14 décembre 2011 que le Conseil comprend formellement les cinq collèges du Grenelle de l'environnement.

lendemain au Journal Officiel. En ce qui concerne le nouveau régime, l'article 27 de la loi[1361] habilite le Gouvernement dans les termes suivants : *« Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, dans un délai de quatre mois à compter de la publication de la présente loi, toutes mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour créer un régime d'autorisation simplifiée applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement. Le régime d'autorisation simplifiée permet l'allocation plus rationnelle des moyens de l'administration afin de renforcer le contrôle des installations les plus dangereuses, tout en supprimant des procédures disproportionnées faisant obstacle à l'implantation des entreprises. Il s'applique aux installations pouvant relever de prescriptions standardisées.*

Les mesures prévues par l'ordonnance définissent les critères de classement des activités relevant du nouveau régime et adaptent la procédure d'information et, le cas échéant, de participation du public, la nature ou l'objet des prescriptions à respecter et les modalités du contrôle de ces installations, en fonction de la gravité des dangers et inconvénients présentés par leur exploitation, tout en tenant compte des impacts cumulés sur l'environnement et les paysages, causés par des installations classées exploitées sur un même site ou ayant des incidences sur un même milieu environnant. Elles assurent la coordination des dispositions existantes avec le nouveau régime d'autorisation simplifiée. Elles donnent au représentant de l'État dans le département la possibilité de soumettre à la procédure du régime normal d'autorisation une installation si l'instruction du dossier, selon le régime simplifié, fait apparaître des risques particuliers ou cumulés. Un projet de loi de ratification de cette ordonnance est déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du quatrième mois suivant celui de sa publication ».

Les parties soulignées correspondent aux dispositions ajoutées par le Parlement, essentiellement par la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale, lors de l'examen du projet de loi en première lecture. On remarquera qu'il ne s'agit plus *in fine* d'allouer une partie des moyens censés être dégagés pour mieux contrôler les établissements bénéficiaires, ni d'assurer une meilleure information du public.

En ce qui concerne les moyens en personnel de l'inspection des ICPE, il est unanimement admis qu'ils sont chroniquement trop faibles. Mais si l'on en croyait le ministère : *« L'inspection s'engage à continuer à inspecter ensuite les installations soumises au régime d'enregistrement, à une fréquence supérieure à leur fréquence actuelle d'inspection. Cet engagement a été concrétisé dans le programme stratégique de l'inspection pour la période 2008-2012 qui a été signé le 26 juin 2008 par Jean-Louis Borloo et Nathalie Kosciusko-Morizet, et s'accompagnera de la création de 200 postes supplémentaires pour l'inspection. Aujourd'hui, la fréquence minimale d'inspection des installations soumises à autorisation les moins dangereuses est d'une fois au moins tous les 10 ans, cette fréquence passerait à une fois au moins tous les 7 ans et s'appliquera également aux installations enregistrées. Concernant les effectifs de l'inspection, il faut*

[1361] Initialement l'article 6 du projet de loi présenté par le Gouvernement.

rappeler qu'un engagement du Grenelle mentionne explicitement la création de 200 à 400 renforts, et que cet engagement a été consensuel parmi l'ensemble des parties prenantes »[1362]. Quel crédit peut-on cependant donner à cette assertion qui se heurte à la fois aux constats contraires du passé et aux objectifs, différents, quand ils ne sont pas contradictoires, dans le dispositif législatif ?

Ainsi, un an plus tard, le 6 novembre 2009, la secrétaire d'État à l'Écologie Chantal Jouanno annonçait, à nouveau, que parmi les objectifs du ministère *« 200 postes supplémentaires devraient être créés d'ici 2012 »*[1363]. Avant toutes ces annonces, pour l'année 2007 il était dénombré 1 490 inspecteurs (correspondant à 1 180 équivalents temps plein), pour quelque 450 000 établissements soumis à déclaration et 51 000 soumis à autorisation, soit un inspecteur pour plus de 420 ICPE[1364]. En 2014, le programme stratégique de l'inspection pour 2014-2017 repose sur un effectif de quelque 1 500 inspecteurs, soit le même nombre qu'en 2007, malgré les 200 postes supplémentaires à répétition[1365]. Il n'est plus fait mention de contrôles spécifiques des sites relevant de l'enregistrement.

Il est à souligner, par ailleurs, que si le rapport de l'Inspection générale de l'environnement de janvier 2006 avait relevé l'existence de quelque 61 000 établissements soumis à autorisation (chiffres de 2004), quelques années plus tard ils étaient estimés à 54 000 lors des débats parlementaires relatifs à l'enregistrement. Ce reflux, qui n'a pas cessé depuis lors, est essentiellement dû à la désindustrialisation et au relèvement des seuils d'autorisation[1366]. Ainsi, lors de la publication en mai 2014 du programme stratégique de l'inspection pour 2014-2017, il n'était plus fait mention que de 44 500 installations soumises à autorisation et enregistrement (les deux régimes étaient présentés de conserve, sachant que la quasi-totalité des sites enregistrés aurait relevé de l'autorisation, si la réforme n'était pas intervenue).

L'évolution du nombre d'installations classées, et au premier rang desquelles celles qui relèvent des régimes A et E, représente un bon indice de l'état de l'économie du pays, et

---

[1362] *« Le régime d'enregistrement des installations classées »*, MEEDDAT-DGPR-SRT-15/05/09, p. 6.

[1363] R. BOUGHRIET, *Actu-Environnement.com*, 9 novembre 2009.

[1364] MEEDDAT, *Chiffres clés 2007.*

[1365] Cette pénurie d'inspecteurs n'est cependant pas spécifique aux ICPE, puisque l'on comptait à la même période environ 1068 inspecteurs de police alimentaire pour contrôler les quelque 500 000 établissements soumis. Soit un ratio un peu inférieur à celui qui se rencontre pour les ICPE. De même, on dénombrait environ 120 ABF et 110 urbanistes au sein du corps des architectes et urbanistes de l'État (AUE), dont 170 AUE au ministère de la culture, pour environ 43 000 monuments historiques et 8 000 sites protégés**.** Sans compter les Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP) et les aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP). Quant aux inspecteurs du travail, en 2011, ils étaient 2 256 pour 1,82 million d'entreprises à contrôler, soit plus de 800 entreprises par inspecteur (deux fois plus que pour les inspecteurs des ICPE) : *« L'inspection du travail en France en 2011 »,* ministère chargé du travail, tableau p. 5.

[1366] Le nombre d'ICPE soumises à autorisation est ainsi passé de 64 571 à 53 842, de 1999 à 2006, soit une chute de près de 17 % (la réduction affectant essentiellement les carrières et le secteur agro-alimentaire). Base Gidic, DPPR, ministère de l'Ecologie, 2008.

particulièrement de l'état de notre tissu industriel. A cet égard, le régime d'enregistrement n'a produit aucun effet sur la désindustrialisation croissante de notre pays. En ce qui concerne l'obstacle à l'implantation d'industries que serait censée représenter la procédure d'autorisation, toutes les études économiques montrent que la désindustrialisation comme le manque de compétitivité de nos industries reposent sur bien d'autres raisons, comme le reconnaît implicitement d'ailleurs le Gouvernement par la mise en œuvre de maintes mesures d'ordre économique, fiscal, social et juridique en faveur des entreprises, toutes étrangères au dispositif ICPE.

L'article d'habilitation fait aussi référence, indistinctement, à des notions aussi différentes que celles de dangers, d'inconvénients, d'impacts et de risques. Il est même fait mention à la fois de gravité de dangers ou d'inconvénients, mais aussi d'impacts ou de risques cumulés. Le projet d'ordonnance relative à la création du régime d'autorisation simplifiée va rajouter la notion de risques significatifs, en lieu et place de dangers ou inconvénients graves mentionnés dans l'article d'habilitation (voir *infra).* La confusion est donc totale entre toutes ces incidences sur le milieu humain et naturel, et elle s'ajoute à la confusion qui régit les objectifs et les champs d'application affichés pour cette réforme.

Autre disposition relative aux ICPE introduite par la loi d'habilitation du 17 février 2009

En sus du recours à l'ordonnance précitée, la loi du 17 février 2009 introduit une autre disposition, pour le domaine qui nous occupe, qui pourrait sembler d'un intérêt limité de prime abord, mais dont la portée pourrait ne pas être négligeable. Ainsi, l'article 30 de la loi ajoute un troisième alinéa à l'article L. 512-2, dans lequel il est fait obligation au préfet d'informer le maire de la commune d'implantation de l'installation « *dès qu'une demande d'autorisation d'installation classée est déclarée recevable ».* Jusqu'alors l'article L. 512-2, qui fixe la procédure applicable aux installations soumises à autorisation, prévoyait que les conseils municipaux du périmètre d'enquête n'étaient consultés qu'au moment de l'enquête publique. La commune d'implantation n'était donc parfois informée de l'existence d'une telle demande d'autorisation qu'à l'occasion de cette enquête. Ce qui pouvait se révéler fort tardif en cas de réticence de la population, d'inadéquation avec le milieu environnant ou bien quand l'installation pouvait être source de difficultés ou de coûts associés pour la commune (traitement des eaux usées, accès routier, etc.).

L'article qui a été introduit par l'Assemblée nationale, et adopté dans les mêmes termes par le Sénat, présente le grand intérêt pour la commune d'accueil d'être informée du projet en amont de la procédure. A cet égard, il convient de s'interroger sur l'appréciation qu'en fait D. Gillig selon lequel *« cette disposition laisse perplexe, pour deux séries de raisons ». A* savoir d'une part, parce qu'elle *« ne répond pas à l'objectif poursuivi* », au motif que *« le nouvel article L. 512-2, alinéa 3 du Code de l'environnement impose donc seulement au préfet d'informer la commune d'implantation d'une installation classée du caractère recevable et régulier de la demande d'autorisation, et donc du démarrage de la procédure d'instruction de cette demande »*.

D'autre part, *« une telle information existait déjà antérieurement au vote de la loi du 17 février 2009. L'argumentation développée par François Brottes pour justifier l'adoption du nouvel article L. 512-2, alinéa 3 du Code de l'environnement est donc erronée. En effet,*

l'article R. 512-20 du Code de l'environnement précise que, dès l'ouverture de l'enquête publique, le conseil municipal de la commune où l'installation projetée doit être implantée est appelé à donner son avis sur la demande d'autorisation ». Et de conclure que *« dans ces conditions, le nouvel article L. 512-2, alinéa 3 ne présente pas d'intérêt au plan de l'information de la commune d'implantation d'une installation classée* »[1367].

En premier lieu, il ne s'agit pas là d'informer le maire du « démarrage de la procédure d'instruction », mais lorsque celle-ci a permis d'établir sa recevabilité. Ce qui est plus tardif. Une fois la recevabilité déclarée, « l'ouverture de l'enquête publique » intervient, au mieux, plusieurs mois après, à un stade où il est devenu bien difficile d'intervenir, même pour une commune, sur la réalisation ou non du projet. L'ajout du nouvel article répond bien à l'objectif de l'amendement proposé par le député F. Brottes, bien qu'il soit erroné et contradictoire dans son constat : « *La loi ne fait aucune obligation au préfet d'avertir les maires des communes concernées qu'une enquête publique est en cours à la suite d'une demande d'autorisation d'installation classée (...). L'amendement vise à ce qu'ils soient informés du fait qu'un dossier complet a été déposé à la préfecture en vue du déclenchement d'une enquête publique »*[1368].

Il est en effet manifeste que la procédure d'enquête publique nécessite obligatoirement, par toutes les mesures de publicité préalables, l'information des maires, d'autant plus que leur conseil est destinataire du dossier d'enquête. La nouvelle disposition va, en fait, bien au-delà (les parlementaires en ont-ils vu toute la portée ?), car de la recevabilité du dossier à l'ouverture de l'enquête publique, l'expérience montre qu'il peut se passer plusieurs mois de discussion, voire de négociation, entre l'Etat et le pétitionnaire, et ce d'autant plus que le dossier est sensible localement. Ce délai a même été quelque peu rallongé avec l'exigence de devoir recourir à l'avis de l'Autorité environnementale, une fois la recevabilité accordée, sur le fondement des articles L. 122-1 et R. 122-1-1.

Les conséquences pratiques et juridiques peuvent même se révéler redoutables en termes d'acceptabilité *in fine* de l'installation, surtout si elle concerne une activité généralement peu appréciée de la population ou d'associations locales, tels les incinérateurs ou les centres de stockage de déchets, certaines activités du BTP, des établissements d'élevage, etc. La question se pose aussi de savoir quelle serait la régularité de la procédure d'autorisation en cas de défaut d'information, voire d'information tardive, du maire, compte tenu que le préfet doit assurer cette information « *dès qu'une demande d'autorisation d'installation classée est déclarée recevable ».* Il y a là matière à contentieux.

La portée précise de cette disposition a manifestement échappé à nombre de parlementaires : l'examen de cet amendement par la Commission des affaires économiques du Sénat le démontre. Ainsi il est indiqué, sans autre analyse, qu' *« aucune disposition de l'article L. 512-2 du Code de l'environnement ne précise que les conseils*

[1367] D. GILLIG, « *L'impact de la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés sur le droit des installations classées », Envir.,* n° 4, avril 2009, étude 5.
[1368] Intervention de F. Brottes *(Compte rendu de la séance de l'AN, 8 janv. 2009).*

municipaux doivent être informés au moment où l'autorisation demandée est accordée. Il peut en résulter une prolongation inutile de l'incertitude dans laquelle se trouvent les communes concernées, dès lors qu'une procédure d'autorisation d'installation classée est engagée ». Une première confusion se fait jour entre une demande d'autorisation accordée et une demande déclarée recevable, du fait que les conseils municipaux sont obligatoirement informés de l'issue de la procédure. Par contre, aucune exigence légale de cette nature n'était prévue lorsqu'une demande déposée était déclarée recevable. La nouvelle disposition législative y remédie. Mais elle ne le fait que partiellement, car elle fait obligation au préfet d'informer le maire, et non pas le conseil municipal, et, de surcroît, le maire de la seule commune d'implantation.

La commission sénatoriale conclut que *« la précision apportée par l'Assemblée nationale à l'article L. 512-2 du Code de l'environnement apparaît comme une mesure de bon sens. Il est incohérent que les communes soient consultées lors de l'ouverture d'une demande d'autorisation d'installation classées, mais pas systématiquement informées de la suite qui lui est donnée* »[1369]. Or, les communes n'ont jamais été consultées lors de l'ouverture d'une demande et ne le seront pas davantage aujourd'hui si l'on comprend « ouverture d'une demande » par dépôt de cette demande. Si par ouverture d'une demande, il convenait plutôt de comprendre ouverture d'enquête publique, le nouvel article ne modifie alors pas la situation qui prévalait et ne règle en rien la question de l'information de l'ensemble des communes concernées par le périmètre d'enquête.

En conclusion, cette nouvelle disposition, louable en soi, est susceptible de se traduire par des incidences juridiques majeures, qui n'ont visiblement pas été appréhendées ni même, apparemment, été comprises par les parlementaires. Elle va d'ailleurs à l'encontre des principaux objectifs de la loi relative à l'accélération des programmes de construction et des investissements, de par le frein à la procédure d'autorisation qu'elle pourrait entraîner.

D. L'avis du Conseil supérieur des installations classées du 3 mars 2009 sur les projets d'ordonnance et de décret de procédure

Le projet d'ordonnance fut ensuite proposé à l'avis du Conseil supérieur des installations classées (CSIC), lors de sa séance du 3 mars 2009, accompagné d'un *« avant-projet »* de décret de modification de procédure *« afin d'éclairer sur les intentions du ministère et de recueillir un premier avis sur les dispositions projetées »*[1370]. Le projet d'ordonnance s'est révélé en fait profondément différent, y compris en des dispositions essentielles, avec

[1369] Rapport n° 167 d'Elisabeth LAMURE, fait au nom de la Commission des affaires économiques du Sénat, déposé le 14 janvier 2009.

[1370] Note de présentation du projet d'ordonnance au CSIC, séance du 3 mars 2009 (Rapporteurs : *H. KALTEMBACHER et G. LE BRETON).*

l'ordonnance qui sera ensuite publiée en juin 2009. La comparaison entre ces deux textes fait ainsi clairement ressortir l'évolution du projet, en quelques mois à peine, à la suite des dernières consultations et négociations, dans un sens encore plus favorable au monde économique.

En premier lieu, la notion d'enregistrement est consacrée dans le titre de l'ordonnance du 11 juin 2009, qui est *« relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement »,* alors que le CSIC avait été consulté sur un *« projet d'ordonnance relative à la création d'un régime d'autorisation simplifiée applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement »,* conformément en cela d'ailleurs aux termes mêmes de la loi d'habilitation.

Selon la note de présentation du ministère au CSIC, le nouveau régime est destiné à des *« installations simples »*. Le rapport de l'IGE se fondait sur des petites, voire les plus petites, installations. Il est fait mention ici d'installations simples sans qu'aucun texte (ordonnance puis décret) ne reprenne par la suite ces qualifications, laissant ainsi le champ d'application des plus ouverts. Le nouveau régime est « *orienté sur le respect de prescriptions réglementaires « standardisées » établies au niveau national et non plus sur l'analyse au cas par cas du projet par rapport à son environnement comme c'est le cas pour l'autorisation »* (souligné par nous). La déconnection entre le nouveau régime et le milieu récepteur est clairement revendiquée à ce stade ; cela est d'autant plus contestable que le régime de l'enregistrement qui en résultera se situe réglementairement, mais nullement dans les faits il est vrai, dans le cadre de l'examen au cas par cas des projets par rapport à leur environnement (voir *infra)*.

L'examen du dossier de demande se fera par *« l'inspection des installations classées qui est chargée de vérifier les justifications fournies par le pétitionnaire sur le respect de ces dispositions réglementaires nationales, puis de contrôler après la mise en service la bonne mise en œuvre de ces dispositions »* (p. 3). Il est ainsi clairement établi que seules des dispositions standardisées prises au niveau national devront être respectées, donc indépendamment de toutes exigences spécifiques du milieu récepteur. Il importe de relever qu'il n'est plus question d'instruction, mais de simple vérification par l'inspection (ce que les faits ont confirmé par la suite). La notion d'enregistrement, en lieu et place d'autorisation simplifiée prend toute sa signification.

De plus, il est fait mention d'un contrôle de récolement, après la mise en service, pour s'assurer du respect des prescriptions nationales, alors que, trois mois plus tard, une note du ministère indiquera que la fréquence minimale d'inspection des installations soumises à autorisation les moins dangereuses *« passerait à 1 fois au moins tous les 7 ans et s'appliquera également aux installations enregistrées »*[1371]*.* La référence à cette visite de contrôle disparaîtra complètement par la suite.

De surcroît, selon ce même rapport de présentation, l'édiction de prescriptions particulières, tout comme le basculement vers la procédure d'autorisation, devrait rester

[1371] *« Le régime d'enregistrement des installations classées »*, MEEDDAT-DGPR-SRT-15/05/09 (page 6).

« l'exception » (p. 6). Le retour d'expérience l'a bien confirmé, comme en atteste la déclaration en 2014 de Jérôme Goellner, chef du service des risques technologiques au ministère de l'Ecologie : *« Les professionnels avaient peur que les préfets fassent un usage excessif de cette possibilité, les associations au contraire qu'ils ne le fassent jamais. Le bilan montre un usage « très équilibré » (sic) : 7 basculements sur 197 demandes d'enregistrement, ce qui est un pourcentage limité, mais conforme à la prévision pour des installations situées en grande majorité dans des zones industrielles »*[1372].

De même, alors que la réforme a toujours été présentée comme une avancée en faveur d'une meilleure information du public, elle repose en fait sur *« une participation des tiers simplifiée (limitée aux collectivités locales avec une simple information du public) »* (souligné par nous).

Enfin, selon le ministère, la mise en place de ce nouveau régime répond aux objectifs de : « *Faciliter et accélérer la réalisation de certains investissements industriels présentant un enjeu limité en termes de protection de l'environnement,* [ainsi que] *de réduire la charge d'élaboration d'un dossier spécifique par l'exploitant ».* Le dernier point est une réalité, mais le raccourcissement de la durée d'instruction avait jusqu'alors été mis en avant, non la durée d'élaboration du dossier.

Rappelons à cet égard qu'en vertu respectivement des articles R. 512-8 et R. 512-9, le contenu de l'étude d'impact doit être proportionné à l'importance du projet et avec ses incidences prévisibles sur l'environnement, et celui de l'étude de dangers à l'importance des risques engendrés compte tenu de l'environnement et de sa vulnérabilité, au regard des intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1. La jurisprudence est constante en la matière pour appliquer la règle dite de proportionnalité, ce qui représente une certaine garantie pour l'exploitant de limiter ses études au strict nécessaire.

Il était donc loisible au Gouvernement de mieux mettre à profit ces dispositions, quitte à les renforcer sur le plan réglementaire, afin de les rendre plus automatiquement applicables aux installations à faibles enjeux environnementaux, au lieu de recourir au régime de l'enregistrement.

Le régime viserait également à « *réduire les délais d'instruction du dossier et la charge pour l'administration ».* La charge administrative des dossiers d'autorisation a cependant globalement toujours été marginale comme en attestent les données suivantes : 2 454 arrêtés d'autorisation initiale ont été pris en 2008, pour un total de 1186 équivalents temps plein inspecteurs, soit une moyenne de 2 arrêtés (donc de dossiers à instruire) par an et par inspecteur. En 2012, ce furent seulement 1172 arrêtés initiaux, soit une moyenne d'un par inspecteur. Dans le cas où le régime de l'enregistrement ne concernerait que 20 à 25 % des établissements soumis à autorisation, ce qui était l'objectif affiché, il n'en résulterait qu'un gain des plus limités de quelque 0,2 à 0,5 dossier par an et par inspecteur.

[1372] *Actu-Environnement.com*, 20 janvier 2014.

Par ailleurs, le défaut d'évaluation de l'environnement des dossiers d'enregistrement qui devra parfois être pallié par l'administration, le déficit d'information du public qu'il faudra parfois également compenser, mais aussi l'obligation qui revient à l'administration de recueillir, d'analyser et de rendre compte des observations du public en l'absence de commissaire-enquêteur, sont de nature à générer un surcroît de charge pour l'administration qui risque largement d'annihiler le maigre gain de temps gagné.

Le nouveau régime aurait enfin l'avantage *d'« améliorer la prise en compte de l'environnement par un exploitant, en insistant sur les prescriptions réglementaires à prendre en compte »,* ce qui tendrait à signifier que les exploitants d'installations existantes soumises à autorisation ne prennent pas suffisamment en compte les prescriptions qui s'imposent à eux. Cet objectif, louable en soi, reste-t-il compatible avec le fait que lesdites prescriptions seront « *standardisées, établies au niveau national et non plus sur l'analyse au cas par cas du projet par rapport à son environnement »* ? Un exploitant prendra, en fait, d'autant plus facilement connaissance des prescriptions qui s'imposeront à lui et veillera d'autant mieux à leur respect, qu'elles auront été élaborées au cas par cas, en concertation avec lui, en fonction des exigences du milieu.

A ce stade, il était encore prévu d'exclure du régime de l'enregistrement toute ICPE qui nécessiterait une enquête publique au titre du droit européen[1373], et *« en particulier, en application des directives IPPC (2008/1), Seveso (96/82), ou sur les évaluations d'incidence des projets sur l'environnement (85/337) ».* En fait, même cette garantie, minimale, a été largement revue à la baisse dans l'ordonnance prise le 11 juin 2009 (voir *infra)*. En outre, bien que le ministère ait précisé au CSIC qu' *« il n'est nullement dans les intentions du ministère du développement durable de reclasser en enregistrement toutes les autorisations qui ne seraient ni Seveso ni IPPC »* (p. 4), l'ordonnance ne reprendra pour autant pas dans son champ d'exclusion les installations visées par la directive sur l'évaluation des incidences dans son entièreté.

Ainsi, le rapporteur du projet d'ordonnance relative à l'enregistrement, lors de la séance du CSIC du 3 mars 2009, avait indiqué que les activités visées par l'annexe 2 de la directive 85/337 (qui ne figurera finalement pas dans le champ d'exclusion du régime de l'enregistrement) représentaient *« presque 80 % des rubriques de la nomenclature française potentiellement éligibles ».*

En ce qui concerne le champ d'application du nouveau régime, la note de présentation du ministère souligne fort logiquement que, eu égard à tout ce qui précède, il importe que le nouveau régime puisse *« être applicable à un nombre important d'installations actuellement soumises à autorisation, afin que la tâche nécessaire au niveau national pour l'élaboration de prescriptions nationales soit justifiée »* (souligné par nous). Pour la première fois, il est fait mention de la tâche supplémentaire générée par le nouveau

[1373] Il convient de souligner une nouvelle confusion : il a toujours été question d'exclure les installations requérant une étude d'impact ou une autorisation au titre d'une directive communautaire. Cette fois, cette exclusion porte sur l'obligation de recourir à une enquête publique, ce qui ne recoupe pas entièrement le champ d'exclusion précédent.

régime et ce faisant, il est avancé un nouvel argument en faveur d'un large champ d'application de la réforme, qui avait été initialement présentée comme applicable à un nombre réduit d'installations.

Parmi les nombreux exemples d'éligibilité, sont mentionnées les installations type : « *De petites installations, souvent de proximité, présentes en grand nombre sur le territoire »*. L'on retrouve la qualification de petites installations, et non plus d'installations simples, alors que la synonymie est loin d'être établie en pratique. *A fortiori* s'il s'agit, comme le rappelle le ministère, d'installations de proximité, dont les inconvénients peuvent être d'autant plus vivement ressentis par les riverains. L'expérience montre également que les exploitants des petites installations n'ont pas toujours la culture, ou les moyens, pour respecter les exigences réglementaires et environnementales qui s'imposent à eux. Relevons également que des installations de proximité ne sont guère compatibles avec l'objectif affiché, qui a toujours visé des installations « dans des zones industrielles » ou « peu sensibles ». Par ailleurs, le régime devrait bien s'appliquer à un grand nombre d'établissements, d'autant plus que l'exclusion ne porterait plus que sur les trois activités suivantes : les élevages *« intensifs »*, les carrières, les installations d'élimination de déchets.

En ce qui concerne l'exclusion des élevages « intensifs », l'imprécision est totale compte tenu de l'absence de toute définition à l'origine, mais aussi de la modification de nomenclature déjà introduite par le décret du 10 août 2005. Lequel avait porté le seuil d'autorisation des veaux de boucherie et bovins à l'engraissement de 200 à 400, et celui des volailles de 20 000 à 30 000, avec pour conséquence de réduire automatiquement le nombre des élevages autorisés sous la rubrique 2101-1 de 1149 à 309 (selon le rapport de l'IGE de 2006). Les modifications ultérieures de la nomenclature en faveur des élevages de bovins, puis des porcins et à nouveau des volailles ne feront qu'amplifier cette régression (voir *infra)*. Il ressort des débats que, dès l'origine, l'exclusion devait finalement rester limitée à quelques élevages intensifs, du fait que, comme a tenu à le souligner la DGPR, *« le terme intensif ouvre une marge de discussion ultérieure »* et comme l'a confirmé le président du CSIC *« l'administration souhaiterait que certains élevages intensifs, dont les critères restent à définir (sic), ne basculent pas dans le régime de l'enregistrement »* (p. 7).

De même, les débats ont incliné vers une exclusion des installations de traitement et d'élimination des déchets pour les seuls déchets dangereux. Loin de se limiter à quelque 10 ou 20 % des établissements comme cela avait été défendu originellement, tout était bien en place pour le régime d'enregistrement finisse par viser la très grande majorité des ICPE, sans plus guère d'exclusion d'activités. Cet objectif chiffré est même devenu 25 % dès juin 2009, confirmé en novembre 2010 soit quelques mois à peine après le premier

décret de nomenclature concernant le nouveau régime[1374]. En 2014, l'objectif a encore été revu à la hausse, à savoir 35 % (voir *infra*).

Enfin, certaines catégories de carrières ne seront pas, non plus, exclues du nouveau régime. On le voit, même ces maigres garanties ne seront finalement pas satisfaites.

Le contrôle périodique par un organisme tiers, qui était une mesure phare préconisée par le rapport fondateur de l'inspection générale de l'environnement de 2006, est relégué à une simple possibilité *« à travers les arrêtés-types »* (p. 5). En fait, selon la DGPR elle-même, l'installation relevant de l'enregistrement serait contrôlée au même titre que *« les installations les moins importantes soumises à autorisation »* et la possibilité de *« mettre en œuvre un contrôle périodique par des organismes agréés a été supprimée du texte »* (p. 18). Nous sommes donc loin des garanties apportées, tant par le Parlement que par le Gouvernement en matière de contreparties : contrôle contre enregistrement.

De plus, il a été bien mis en évidence que le nouveau régime ne prévoit plus la consultation des salariés (ni de l'inspection du travail) ; le régime de l'enregistrement consacre ainsi un affaiblissement drastique de la prise en compte de l'hygiène et de la sécurité du travailleur (voir *infra)*.

E. L'ordonnance du 11 juin 2009 portant sur l'enregistrement

Dûment habilité par la loi, et une fois l'avis du CSIC rendu le Gouvernement présente alors l'ordonnance au Conseil des ministres le 10 juin 2009, pour être publiée le lendemain. Il y est fait mention d'un troisième régime, intermédiaire entre les régimes d'autorisation et de déclaration, qui a pour objectif de réduire de moitié les délais de délivrance des autorisations et de simplifier les dossiers à fournir par les industriels.

Selon le Gouvernement, *« la procédure s'appliquera uniquement à des installations simples et standardisées implantées en dehors de zones sensibles sur le plan environnemental »,* et du fait de *« la diminution des charges administratives, ce régime permettra une meilleure protection de l'environnement en concentrant les efforts des industriels et de l'administration sur les sujets de prévention des pollutions ou des risques les plus importants. Les moyens de l'inspection des installations classées dégagés par cette réforme seront utilisés pour augmenter les contrôles de terrain et améliorer l'information du public ».* Malgré toutes les discussions préparatoires, le Gouvernement maintient, contre toute évidence, son affichage originel, à savoir l'application du nouveau

[1374] La secrétaire d'Etat chargée de l'écologie, Chantal JOUANNO, estimait, en juin 2009, que « *le nouveau régime* [concernerait] *environ un quart des installations actuellement soumises à autorisation préfectorale, par exemple des entrepôts de produits non dangereux, des ateliers de mécanique, de travail du bois ou des métaux ou des petites installations agroalimentaires* ». De même, ce régime *« devrait toucher à terme le quart des installations industrielles actuellement soumises à autorisation »,* selon le MEEDDM en novembre 2010 : *« Les installations classées, la création du régime d'enregistrement ».*

régime à des installations aux inconvénients ou dangers bien connus et situées en dehors de zones sensibles, avec pour objectif de renforcer aussi bien les contrôles que l'information.

Le champ initial d'application est confirmé, contre toute évidence également, puisque le nouveau régime est censé *« concerner environ un quart des installations actuellement soumises à autorisation préfectorale, par exemple des entrepôts de produits non dangereux, des ateliers de mécanique, de travail du bois ou des métaux ou des petites installations agroalimentaires »*[1375] (souligné par nous).

De plus, le Gouvernement met en avant le fait que *« les collectivités locales et le public seront consultés, sous une forme modernisée grâce à l'utilisation des technologies de l'information ».* Il est précisé que le projet d'ordonnance aurait même *« fait l'objet de très nombreuses consultations auprès de l'ensemble des parties prenantes depuis plus de deux ans. La concertation sur sa mise en application et sur d'autres sujets d'environnement industriel se poursuit dans le cadre de la table ronde sur les risques industriels installée le 19 mai 2009 »*[1376].

L'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 portant sur l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement est aussitôt prise, à peine quatre mois après la loi d'habilitation[1377]. Une telle diligence est proprement exceptionnelle. Elle est même unique, même quand il s'est agi de prendre par ordonnance d'autres dispositions de nature similaire. A titre d'exemple, la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit a autorisé, à son article 51, le Gouvernement à prendre (déjà) des mesures de simplification administrative en matière d'installations classées et d'élimination des déchets. L'ordonnance en question, n° 2005-1129, fut cependant prise neuf mois plus tard, le 8 septembre 2005.

Le rapport au président de la République, du 11 juin 2009, relatif à l'ordonnance susvisée, n'évoque plus la contrepartie qui avait été mise en avant lors des débats parlementaires, à savoir la mise en œuvre de contrôles renforcés, ou *a minima* plus réguliers, pour les installations qui bénéficieront du nouveau régime. Il est fait par contre référence à une nouvelle notion, à savoir *« alléger les procédures administratives pour les petites installations dans les cas où il existe des risques significatifs justifiant un examen préalable du projet par l'inspection des installations classées, mais qui peuvent être prévenus par le respect de prescriptions standardisées ».*

Il est ici introduit la notion de *« risques »* et même de *« risques significatifs »*. Or, l'article L. 511-1 édicte que sont soumises aux dispositions de la loi relative aux ICPE les installations qui peuvent présenter des « dangers ou des inconvénients » ; si la loi se fonde sur des dangers ou des inconvénients graves pour le régime de l'autorisation,

---

[1375] Communiqué du Conseil des ministres du 10 juin 2009.

[1376] Table ronde mise en place dans le cadre d'un approfondissement des discussions du Grenelle de l'environnement au sujet des ICPE et des risques industriels.

[1377] JO n°0134 du 12 juin 2009 page 9563.

comme pour celui de l'enregistrement, elle ne se réfère pas à la notion de risques, et encore moins à celle de risques significatifs.

En effet les risques encourus dépendent étroitement de la nature, de la dangerosité et du volume des produits et/ou activités mis en œuvre séparément. Mais aussi, et parfois surtout, du cumul de ces dangers en fonction de la disposition et de la localisation de ces produits et activités, des conditions et fréquences d'utilisation et de stockage, de leur degré d'éloignement tant entre eux qu'avec d'autres activités du même site, comme avec d'autres activités industrielles voisines de l'établissement (effet « domino »). La maîtrise des dangers par l'exploitant est fondamentale en elle-même : un site peut comporter des dangers importants, de par les substances ou activités en jeu, mais ne présenter à l'égard des tiers et de l'environnement qu'un risque très faible, si ces dangers sont bien identifiés et maîtrisés. A l'inverse, un petit site peut générer, avec les mêmes produits, des risques substantiels en fonction de sa localisation et de son environnement.

Le risque dépend en effet beaucoup de l'environnement du site d'exploitation (proximité des riverains, de populations sensibles, de voies de circulation, de milieux naturels vulnérables, etc.). Autant de paramètres déterminants qu'aucun arrêté de prescriptions standardisées ou générales ne pourra prévenir, même si les établissements en question ne relèvent pas de la directive Seveso. Ainsi, des rejets atmosphériques ou aqueux satisfaisant à des prescriptions générales peuvent très bien se révéler trop élevés au regard d'un milieu récepteur sensible ou déjà gravement affecté, ou bien encore bénéficiant d'un objectif de qualité ambitieux. Chaque établissement s'inscrit dans un contexte, dans un environnement de façon spécifique et peut exiger des prescriptions individualisées.

C'est d'ailleurs pourquoi, rappelons-le, dès l'origine le décret du 21 septembre 1977 pris en application de la loi de 1976 disposait une exigence qui tenait compte du milieu, laquelle se retrouve à l'article L. 512-28 : *« Les prescriptions tiennent compte notamment, d'une part, de l'efficacité des meilleures techniques disponibles et de leur économie, d'autre part, de la qualité, de la vocation et de l'utilisation des milieux environnants ainsi que de la gestion équilibrée de la ressource en eau ».* Or, par construction des prescriptions générales éditées sur un plan national ne peuvent pas être à même de prendre en compte de telles exigences du milieu.

Il pourrait être objecté que l'examen préalable du projet par l'inspection des installations classées est justement de nature à s'assurer de toutes ces situations (fondement du « basculement » vers la procédure de l'autorisation). Mais, d'une part, pour ce faire il faudrait que le dossier de demande comprenne tous les éléments d'appréciation, d'autre part cela exigerait une forte implication de l'inspection, qui irait totalement à l'encontre des objectifs mêmes de la réforme : réduire le temps d'instruction et dégager du temps pour l'administration.

Selon le rapport au président de la République, le délai d'instruction est ainsi *« de plus d'un an aujourd'hui pour les installations soumises à autorisation, en raison d'une instruction complète du dossier conduisant à imposer dans tous les cas des prescriptions individualisées »*. C'est également méconnaître la réalité de la situation : de nombreuses

ICPE soumises à autorisation sont régies par des arrêtés préfectoraux déjà standardisés car reprenant quasiment in extenso les prescriptions générales des arrêtés-cadres ministériels, au premier rang desquels l'arrêté du 2 février 1998[1378].

De même, le rapport dispose que *« la procédure d'autorisation simplifiée vise enfin à responsabiliser les exploitants et à leur donner davantage de visibilité sur les conditions de réalisation de leur projet. Les prescriptions techniques applicables, définies au niveau national, seront connues des opérateurs avant le démarrage de la procédure administrative. Les exploitants pourront intégrer ces exigences à un stade amont de la conception de leurs projets, ce qui permettra une meilleure prise en compte des préoccupations d'environnement »*.

A contrario, l'un des principaux défauts introduits par le régime de l'enregistrement, c'est que les situations –notamment environnementales- qui nécessiteraient certaine prescriptions spécifiques risquent de ne pas être détectées et prises en compte dès l'origine, de par l'indigence du dossier de demande et de son instruction. *« Il reviendra alors aux pétitionnaires de démontrer dans le dossier de demande d'enregistrement qu'ils seront à même de respecter la réglementation ».* C'est justement l'un des objets importants des études d'impact et des études de dangers d'apporter les éléments d'appréciation et la garantie d'une correcte évaluation, puis de la maîtrise des impacts et des dangers, au regard des exigences tant légales qu'environnementales.

De même, et c'est davantage inquiétant, il apparaît difficile de s'en remettre à l'appréciation de l'administration pour repérer et préserver au mieux les enjeux environnementaux, en l'absence de toute étude d'évaluation. Le rapport au président de la République amoindrit d'ailleurs sensiblement la portée de sa démonstration, en la limitant au respect de la réglementation, quand on sait que celle-ci prend souvent imparfaitement en compte de nombreux impacts environnementaux ou sanitaires, notamment au regard de la sensibilité du milieu. Encore est-il question ici du respect de la réglementation (au sens large). Ce qui ne sera plus le cas ultérieurement.

Le rapport indique également que l'enregistrement est approprié pour les installations dont *« les risques sont largement reconnus comme suffisamment maîtrisés pour ne pas nécessiter, de manière générale, une concertation locale approfondie ».* La contradiction est forte entre le constat, pour ne point dire l'aveu, de l'absence de concertation locale *« approfondie »,* et les affirmations contraires, tant du Gouvernement que du Parlement, quand il s'est agi de défendre cette réforme qui était censée maintenir, voire renforcer, « *l'information et les possibilités d'expression du public ».*

[1378] Arrêté du 2 février 1998 relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux émissions de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation. Selon les activités concernées, il peut s'agir d'autres arrêtés ministériels de prescriptions générales pour des secteurs d'activité bien spécifiques, dits arrêtés sectoriels (voir G. ULLMANN, « *Installations classées et émissions dans l'environnement »* 2 tomes, SAP, 2010).

En ce qui concerne la consultation amont, « *le basculement d'un secteur d'activité ou d'une catégorie d'installations classées dans le régime d'enregistrement se fera ainsi par une modification de la nomenclature des installations classées, par décret en Conseil d'Etat qui interviendra au terme d'une phase de large concertation avec les différentes parties prenantes (organisations professionnelles, inspecteurs, associations, etc.)* » (souligné par nous). Toutefois, force est de constater que ce processus de concertation n'a jamais été mis en œuvre pour l'ensemble des décrets modificatifs de nomenclature qui sont intervenus au cours de toutes ces dernières années. Bien au contraire, bon nombre de modifications de décrets de nomenclature, ou d'arrêtés de prescriptions, ont été imposées - malgré l'opposition qu'elles avaient pu engendrer - y compris, pour certaines, au sein du ministère chargé des installations classées (voir *infra).*

Le rapport au président se fonde sur le rapport de l'IGE de 2006 pour s'affranchir toutefois des quelques garanties qu'il apportait. Non seulement toute référence à la directive Seveso a disparu, tout comme celle relative aux Grandes installations de combustion (GIC), mais le champ de la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985, sur l'évaluation des incidences sur l'environnement a été fortement restreint à sa seule annexe I, dans laquelle les projets dont l'évaluation était obligatoire étaient en nombre très réduit pour les activités relevant des ICPE. A savoir principalement : les raffineries de pétrole brut, certaines installations de gazéification et de liquéfaction, les centrales nucléaires, certaines installations de combustion, certaines usines sidérurgiques, les centres de stockage des déchets radioactifs, les installations de traitement de déchets toxiques et dangereux, les installations chimiques intégrées et certaines installations de traitement et de transformation de l'amiante ou à base d'amiante. De surcroît, toutes ces activités se retrouvaient déjà dans la directive IPPC.

In fine, le champ d'exclusion du régime d'enregistrement se trouve donc explicitement limité à cette dernière directive, soit au mieux 10 % des ICPE jusqu'alors soumises à autorisation, auxquelles s'ajoutent les établissements Seveso eu égard aux exigences qui leur sont propres. Seule l'annexe 2 de la directive du 27 juin 1985, qui n'avait jamais fait l'objet de la moindre exclusion, ni dans le rapport de l'IGE, ni même lors de tous les débats parlementaires, mais que l'ordonnance a expressément écartée, comprend un grand nombre d'activités relevant de la nomenclature des ICPE soumises à autorisation (pour la partie « activités »)[1379].

Alors que le rapport au président de la République date du 11 juin 2009, dès le 10 juin une synthèse relative au nouveau régime est cependant publiée par le ministère. L'on y apprend cette fois qu'« environ *40 % des installations autorisées chaque année répondraient à ces critères. Une première phase de mise en œuvre de la réforme pourrait*

[1379] Dans le contexte de régression environnementale croissant, au-delà du régime de l'enregistrement, l'on peut s'attendre, lors de la prochaine réforme de la procédure d'autorisation, à voir l'autorisation des IOTA se réduire aux seuls projets dont l'évaluation environnementale est obligatoire au titre de la seule annexe I de la directive du 27 juin 1985, codifiée en 2011 puis remplacée par la directive n° 2014/52/UE du 16 avril 2014.

en traiter la moitié. Un retour d'expérience sera nécessaire avant d'envisager une seconde phase »[1380].

Le manque de transparence, le défaut de clarté, la confusion même qui règne dans les énoncés successifs des motifs et des objectifs de la réforme, sont révélateurs de l'inconsistance de ces motivations. Peu de choses sont cohérentes. Il en va aussi du nombre ou du pourcentage d'installations classées concernées qui fluctuent, voire divergent, selon les sources et les moments. Les débats à l'Assemblée nationale avaient mis en évidence que le nouveau dispositif pourrait concerner à terme environ 12 000 installations, soit quelque 25 % des installations qui étaient soumises au régime de l'autorisation[1381]. En fait, le potentiel, vers lequel on tend, d'environ 80 % demeure. En outre, l'engagement était pris de réaliser un retour d'expérience avant d'envisager une seconde phase. Or, cette dernière a bien eu lieu par la suite, avant que ce bilan n'ait été effectué et le processus s'est poursuivi sans même tenir compte de ce bilan (voir *infra).*

La brochure d'information de la DGPR, datée de novembre 2009, conclut sur *« les progrès que ce régime permettra »,* parmi lesquels celui de *« garantir une meilleure protection de l'environnement »*. En dépit des régressions en cascade, l'objectif affiché devient contre toute attente, non plus de maintenir un niveau suffisant, ni même élevé, de protection de l'environnement…mais bien mieux : celui de concourir, cette fois, à l'améliorer. L'argument principal qui est avancé procède d'un certain artifice, à savoir énoncer le juste contraire de la réalité : *« En prenant en compte les milieux dans l'instruction des dossiers : il sera même possible d'appliquer une procédure d'autorisation si l'installation se trouve sur une zone sensible »*[1382]. Non seulement l'instruction n'est pas en mesure de tenir compte des milieux, mais si l'on comprend bien le raisonnement, le fait de déclasser des activités qui relevaient jusqu'alors de l'autorisation vers le régime de l'enregistrement devrait conduire à garantir une meilleure protection de l'environnement, grâce à la possibilité de revenir à la procédure d'autorisation…dont on les avait exclues.

F. La loi du 12 juillet 2010 de ratification de l'ordonnance portant sur l'enregistrement

Le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées, soumis au Conseil des ministres du 21 octobre 2009, comportait des dispositions proches du projet d'ordonnance qui avait été présenté au Conseil des ministres le 10 juin 2009, à l'exception de nuances essentielles nouvelles (soulignées ci-après). Ainsi : *« L'ordonnance qu'il est proposé de ratifier, prise sur le fondement de la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de*

[1380] *« Le régime d'enregistrement en bref »,* direction générale de la prévention des risques, MEEDDAT, 10 juin 2009.

[1381] Intervention de L. de LA RAUDIERE, *C*ompte rendu de la séance de l'AN, 7 janv. 2009*.*

[1382] DGPR, « *Installations classées : création d'un nouveau régime d'enregistrement »,* novembre 2009, p. 4.

construction et d'investissement publics et privés, a créé pour certaines installations classées un régime d'enregistrement, intermédiaire entre les régimes d'autorisation et de déclaration. L'institution de ce nouveau régime permet, outre une diminution des charges administratives, une meilleure protection de l'environnement en concentrant les efforts des industriels et de l'administration sur les cas de prévention des pollutions ou des risques les plus importants. La procédure d'enregistrement s'applique uniquement à des installations simples et standardisées implantées en dehors de zones sensibles sur le plan environnemental. Les collectivités locales concernées ainsi que le public sont consultés, sous une forme simplifiée et modernisée grâce à l'utilisation des technologies de l'information. Au vu des éléments du dossier, le préfet conserve la possibilité de refuser l'enregistrement, de fixer les prescriptions complémentaires qui seraient nécessaires ou de demander le cas échéant l'organisation d'une enquête publique » (souligné par nous).

L'exclusion du régime de l'enregistrement pour des installations projetées dans des zones sensibles sur le plan environnemental est maintenue, et même renforcée puisqu'il est fait mention cette fois de la possibilité laissée au préfet de refuser l'enregistrement « au vu du dossier ». Pour autant, encore faudrait-il que le dossier de demande contienne tous les éléments d'appréciation sur la sensibilité du milieu récepteur. Ce qui n'est pas le cas (voir *infra).*

Mais, de surcroît seule est visée la procédure d'enregistrement et non pas le régime en lui-même. C'est-à-dire que cette disposition s'appliquerait uniquement pour des installations nouvelles et non pas pour la grande masse des installations existantes, qui relèveraient automatiquement du régime d'enregistrement, du moment que leurs activités restent en-deçà du seuil d'enregistrement dans la nomenclature.

Par ailleurs, il n'est plus question, bien que cela fût à nouveau revendiqué lors de la présentation du projet d'ordonnance, que les *« moyens de l'inspection des installations classées dégagés par cette réforme* [soient] *utilisés pour augmenter les contrôles de terrain et améliorer l'information du public ».* Il n'est plus fait mention de l'emploi des moyens qui seraient ainsi dégagés. Il n'est plus question, non plus, de limiter le champ du nouveau régime à *« environ un quart des installations actuellement soumises à autorisation préfectorale ».* L'évolution, critique, du déficit budgétaire a probablement contribué à réviser certains de ces engagements.

La consultation des collectivités locales et du public suivra non seulement une forme *« modernisée »,* mais aussi, et c'est un fait nouveau : une forme *« simplifiée ».* Alors qu'un des objectifs affichés jusqu'alors était d'améliorer l'information du public, cette dernière va s'en trouver finalement « simplifiée ». Et combien, puisque l'enquête publique a été supprimée avec comme corollaire : l'absence de commissaire-enquêteur et d'avis de l'Autorité environnementale. Même la forme modernisée aura vécu, puisque la mise en ligne de la demande du pétitionnaire sera réduite à un extrait étriqué du dossier.

A ce stade avancé, il ne demeurait donc plus que l'ultime « verrou » : à savoir l'exclusion de ce régime des installations localisées dans les zones sensibles sur le plan environnemental. Lequel verrou ne survivra pas aux textes d'application (voir *infra).*

L'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement a été ratifiée par l'article 217 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Les articles 1, 2 et 3 apportent des modifications rédactionnelles pour la prise en compte du nouveau régime. L'article 3 institue en sus la publication des projets de décrets de nomenclature, avant transmission pour avis au CSIC. L'article 4 déplace, dans la section « dispositions communes » aux trois régimes, le pouvoir donné au préfet de prescrire la réalisation d'évaluations et la mise en œuvre de mesures pour les situations le nécessitant. L'article 5, le plus fondamental, édicte l'ensemble des mesures portant sur la création du régime d'enregistrement. Cela se traduit notamment par l'introduction d'une nouvelle section (section III) au sein du chapitre II du titre I du livre V du Code de l'environnement, composée des articles L. 512-7 à L. 512-7-7.

L'article 6 supprime des dispositions qui sont spécifiques aux déclarations et qui sont alors reprises pour l'ensemble des régimes à l'article L. 512-20. Les articles 7, 8 et 9 introduisent le régime d'enregistrement dans les dispositions devenues communes aux trois régimes. Les articles 10 et 11 modifient le dispositif des sanctions administratives, de même que les articles 12 et 13 modifient le dispositif des sanctions pénales pour les adapter au nouveau régime. L'article 14 ajoute l'enregistrement dans les dispositions protégeant les intérêts des tiers. Les articles 15 et 17 à 19 procèdent à des adaptations rédactionnelles. L'article 16 ajoute des champs d'exclusion au régime des carrières et intègre le régime d'enregistrement pour ces activités. L'article 20 modifie le Code de l'urbanisme pour tenir compte du nouveau régime.

Avant de détailler et de commenter l'ensemble des dispositions, tant législatives que réglementaires, qui régissent le régime de l'enregistrement (voir section II), il est intéressant de faire une analyse comparative entre le projet d'ordonnance qui avait été préalablement proposé à l'avis du CSIC, à la lumière des débats qui eurent lieu lors de la séance du 3 mars 2009, et l'ordonnance qui fut finalement prise. Les trois mois qui ont séparé cette consultation de la publication de l'ordonnance se sont traduits par de profondes modifications, la plupart en nette faveur du monde économique et industriel. Pour en connaître les principaux points et détails, on se reportera utilement au tableau synoptique V en annexe.

Pour l'essentiel, cela commence par la différence des titres entre les deux textes : là où le projet d'ordonnance évoque un « régime d'autorisation simplifiée », l'ordonnance titre explicitement sur « l'enregistrement de certaines installations classées ».

Rappelons à cet égard que l'article d'habilitation de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 édicte que les mesures prévues par l'ordonnance doivent définir *« les critères de classement des activités relevant du nouveau régime et adaptent la procédure d'information et, le cas échéant, de participation du public, la nature ou l'objet des prescriptions à respecter et les modalités du contrôle de ces installations, en fonction de la gravité des dangers et inconvénients présentés par leur exploitation, tout en tenant compte des impacts cumulés sur l'environnement et les paysages, causés par des*

installations classées exploitées sur un même site ou ayant des incidences sur un même milieu environnant » (souligné par nous).

Or, contrairement à cette disposition législative, l'ordonnance ne prend nullement en compte les impacts cumulés sur l'environnement du fait d'ICPE déjà existantes sur le site d'implantation, ou affectant le même milieu récepteur.

On le voit, nous sommes loin de l'objectif affiché par l'ordonnance, à savoir « *simplifier la procédure administrative d'autorisation pour certaines installations relativement simples et standardisées tout en maintenant un haut degré de protection de l'environnement »* (souligné par nous), alors que les rares garanties apportées en sens se sont volatisées lors de l'édiction des dispositions légales qui en ont résulté.

Pour que ce régime entrât en vigueur, différents textes subséquents devaient être pris, à savoir dans l'ordre : un décret d'application venant préciser la procédure applicable[1383], des décrets de nomenclature ouvrant à l'enregistrement les rubriques concernées, enfin des arrêtés ministériels de prescriptions générales relatives aux activités ainsi soumises. En effet, le nouvel article L. 512-7, introduit par l'ordonnance, précise que le classement d'une rubrique de la nomenclature dans le régime d'enregistrement entrera en vigueur à compter de la publication de l'arrêté de prescriptions générales correspondant.

Si les ordonnances permettent au Gouvernement de prendre des dispositions qui relèvent du domaine de la loi, elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques dans le cas où le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation (la date de ratification n'étant, quant à elle, enfermée dans aucun délai, ce qui laisse une confortable marge de manœuvre). En l'espèce, le projet de loi de ratification de l'ordonnance devait être déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du quatrième mois suivant celui de sa publication, soit avant le 31 octobre 2009. Ce qui fut fait.

Toutefois, tant qu'elle n'est pas ratifiée une ordonnance garde un caractère réglementaire. C'est pourquoi le 31 juillet 2009, France nature environnement a déposé un recours devant le Conseil d'Etat en vue de l'annulation de l'ordonnance du 11 juin 2009. La recevabilité de ce recours restait toutefois suspendue à la ratification de l'ordonnance par le Parlement, qui lui confère alors une nature législative, laquelle est intervenue à l'occasion de l'adoption de la loi « Grenelle II » (voir *supra)*.

Les principales évolutions de la réforme des régimes des ICPE qui ont conduit à l'actuel régime de l'enregistrement sont synthétisées dans les tableaux suivants. Il en résulte que depuis le projet initial, conçu par le rapport fondateur de l'Inspection générale de l'environnement de janvier 2006, jusqu'à l'ordonnance du 11 juin 2009, de nombreuses

[1383] Décret n° 2010-368 du 13 avril 2010 portant diverses dispositions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement et fixant la procédure d'enregistrement applicable à certaines de ces installations.

révisions à la baisse sont intervenues au regard de la protection des intérêts visés à l'article L. 511-1.

Tableau 12 : Evolution des principales caractéristiques du projet de régime d'enregistrement depuis l'origine jusqu'à l'ordonnance du 11 juin 2009

Les prémices de l'autorisation simplifiée :

Documents	**Objectifs**	**Champ d'application**	**Etablissements (ICPE) visés**	**Contrôle périodique**	**Enquête publique**
Rapport de l'IGE du 11 janvier 2006	- réduire les délais d'instruction - dégager les moyens humains pour l'inspection - accroître les contrôles et l'information du public - limiter la distorsion de concurrence	Petites, voire *« les plus petites »* ICPE ICPE non soumises à une directive UE requérant une autorisation ou une étude d'impact (Seveso, IPPC, GIC, étude d'impact…) Enjeux et risques environnementaux bien connus et efficacement encadrés par des prescriptions standard	3000 à 4000 établissements (5 à 10 %) Correspondant à 10 à 20 % des ICPE soumises à autorisation	OUI	NON
Colloque du MEEDDAT du 10 octobre 2006	idem	- ICPE avec des enjeux et risques environnementaux bien connus et maîtrisés - ICPE non soumises à une directive UE requérant une autorisation ou une étude d'impact (Seveso, IPPC, GIC, étude d'impact...)	20 % des établissements	OUI	NON
Séance du CSIC du 19	idem	- ICPE non soumises à une directive UE requérant une	- 20 % des établissements *« en première*	-	NON

février 2008		autorisation ou une étude d'impact (directives Seveso, IPPC, étude d'impact)	*étape »* - à terme : *« un nombre significatif »* (potentiel de 40 000 établissements)		
Réponse du ministre de l'Ecologie du 25 novembre 2008	- dégager des moyens humains pour l'inspection - accroître contrôles et information du public	- *« Uniquement pour des petits projets n'entrant pas dans le cadre d'une directive européenne et dont les impacts potentiels sont connus »* - et que pour des ICPE*« réalisées dans des zones non sensibles »*	-	NON mais les ICPE visées continueraient à faire l'objet de contrôles par l'inspection des ICPE	NON

Les travaux parlementaires :

Documents	**Objectifs**	**Champ d'application**	**Etablissements (ICPE) visés**	**Contrôle périodique**	**Enquête publique**
Projet de loi (art. 6) du 19 déc. 2008 *« pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés »* habilitant le Gouvernement à prendre ordonnance	- adapter la procédure d'information et, le cas échéant, de participation du public - fixer les prescriptions à respecter et les modalités du contrôle des installations	Régime d'autorisation simplifiée Critères de classement à définir	-	Non défini mais doit tenir compte des impacts cumulés sur l'environnement causés par des ICPE exploitées sur un même site ou avec incidences sur un même milieu environnant	-
Présentation à l'AN du projet de loi du 19 décembre	- assurer un niveau suffisant de protection des personnes et	*« Etablissements proches de la fourchette basse de l'autorisation »*	20 % des ICPE	-	NON

2008 *« pour accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés »*	de l'environnement -réduire les délais d'instruction - dégager les moyens humains pour l'inspection - accroître les contrôles et l'information du public - limiter la distorsion de concurrence				
Audition du ministre en charge de la mise en œuvre du plan de relance par la Commission affaires économiques de l'environnement et du territoire de l'AN le 22 déc. 2008	- simplifier et accélérer les procédures - faire économiser aux entreprises quelques dizaines de milliers d'euros - permettre à l'inspection ICPE de se concentrer sur l'instruction des dossiers et le contrôle des ICPE à impact important	Petites installations à risques limités ou connus	20 % des dossiers d'autorisation (soit 20 % établissements)	NON mais meilleur contrôle des établisse-ments à *« impact important »*	NON
Rapport de l'AN du 22 décembre 2008	- assurer un niveau suffisant de protection des personnes et de	- Installations présentant des enjeux environnementaux pouvant être protégés sans recours à des	- 20 % des établissements *« en première étape »*	NON mais renforcer le contrôle des installations les	NON

	l'environnement -réduire les délais d'instruction - dégager les moyens humains pour l'inspection - accroître contrôles et information du public -limiter distorsion concurrence	prescriptions spécifiques (régies par prescriptions-types) - ICPE non soumises à une directive UE requérant une autorisation ou une étude d'impact (Seveso, IPPC, étude d'impact) - Etablissements relevant de PMI-PME dont l'effet de seuil est particulièrement important entre les deux régimes	- à terme : *« la majorité des installations »* ne nécessitant pas d'autorisation d'ordre communautaire (potentiel de 40 000 établissements)	plus dangereuses	
Rapport du Sénat du 14 janvier 2009	- assurer un niveau suffisant de de protection des personnes et de l'environnement - réduire les délais d'instruction - dégager les moyens humains pour l'inspection - accroître les contrôles - limiter la distorsion de concurrence	- ICPE non soumises à une directive UE requérant une autorisation ou une étude d'impact (Seveso, IPPC, GIC, étude d'impact…) - Enjeux et risques environnementaux bien connus et efficacement encadrés par des prescriptions standard	10 000 établissements (sur 54 000) en une première vague Retour d'expérience à faire avant 2ème vague	NON Mais renforcer le contrôle des ICPE dont celles à régime autorisation simplifiée	NON
Loi du 17 février 2009 pour l'accélération des	- dégager les moyens humains pour le contrôle des « *installations*	Enjeux et risques environnementaux bien connus et efficacement encadrés par des prescriptions	-	-	Adapter la procédure d'inform

programmes de construction et d'investissement publics et privés (art. 27)	*les plus dangereuses »* - réduire les délais d'instruction	standard			ation du public

La phase de finalisation :

Documents	**Objectifs**	**Champ d'application**	**Etablissements (ICPE) visés**	**Contrôle périodique**	**Enquête publique**
Séance du CSIC du 3 mars 2009	- faciliter et accélérer la réalisation des investissements industriels présentant un enjeu environnemental limité - réduire les délais d'instruction du dossier et la charge pour administration - simplifier la procédure pour les exploitants, en diminuer le coût et réduire les délais - améliorer le respect de l'environnement par l'exploitant en insistant sur	- installations simples où les risques significatifs peuvent être prévenus par le respect de prescriptions standardisées - ICPE non soumises aux directives UE requérant une enquête publique (Seveso, IPPC, étude d'impact) - *« petites installations, souvent de proximité, présentes en grand nombre sur le territoire »*	*« nombre important d'installations actuellement soumises à autorisation »*	NON mais éventuellement *« au travers des arrêtés types »*	NON

	les prescriptions réglementaires à prendre en compte				
Rapport au président de la République du 11 juin 2009 relative à l'ordonnance sur l'enregistrement	- dégager les moyens humains pour les dossiers à fort enjeu environnemental et contrôle des installations - alléger les procédures pour les petites installations - responsabiliser les exploitants	- petites installations où les risques significatifs peuvent être prévenus par le respect de prescriptions standardisées - ICPE non soumises aux directives IPPC et étude d'impact (annexe I) - Enjeux et risques environnementaux bien connus et efficacement encadrés par les prescriptions standard	40 % des ICPE autorisées chaque année (moitié en 1ère vague)	-	-
Conseil des ministres 10 juin 2009	- diminuer les charges administratives - concentrer les efforts des industriels et de l'administration sur la prévention des pollutions ou les risques les plus importants - dégager les moyens humains pour le contrôle *« de terrain et améliorer l'information*	*« installations simples et standardisées implantées en dehors de zones sensibles sur le plan environnemental »*	environ 25 % des ICPE existantes soumises à autorisation	-	-

	du public »				
Conseil des ministres 21 octobre 2009	- diminuer les charges administratives - concentrer les efforts des industriels et de l'administration sur la prévention des pollutions ou risques les plus importants - consulter le public sous une forme simplifiée et modernisée (internet)	*« installations simples et standardisées implantées en dehors de zones sensibles sur le plan environnemental »*	-	-	-

Section II. Les allègements de procédure par l'enregistrement : la négation de l'environnement, des riverains et des travailleurs

Du rapport fondateur de l'inspection générale de l'environnement de 2006 au décret du 13 avril 2010 fixant la procédure d'enregistrement applicable, les régressions du droit des installations classées ont été légion, malgré les assurances ou garanties contraires affichées. Il en est résulté un régime[1384], dans lequel les allégements de la procédure d'autorisation sont devenus tels qu'il représente l'archétype de la négation, tant de l'environnement que des travailleurs. D'autant plus, que le champ d'application dudit régime est potentiellement extrêmement large (& 1).

Les dispositions et mesures régressives se retrouvent, à quelques exceptions près, dans toutes les phases de la procédure, depuis l'indigence du dossier de demande (& 2), l'instruction tronquée et expéditive de cette demande (& 3), jusqu'aux prescriptions propres à favoriser la distorsion de la concurrence (& 4). Par souci d'exhaustivité et

1384 Qui occupe toute la section 2 et une partie de la section 4 du chapitre II du titre I du livre cinquième du Code de l'environnement.

d'équité, il convient également d'examiner les dispositions les plus favorables qui concernent les publicités de l'enregistrement et la cessation d'activité du site (& 5).

&1. Le très large champ d'application de l'enregistrement

Le champ d'application, et en conséquence le nombre d'activités pouvant être concernées, n'a pas cessé de s'accroître lors des travaux préparatoires de l'ordonnance, cependant que les garanties apportées tant en matière d'information que de protection de l'environnement tombaient les unes après les autres (voir *supra) : « Pour l'essentiel, le régime d'enregistrement ne vise qu'à satisfaire des revendications anciennes et récurrentes d'exploitants, sans que le législateur ne l'accompagne d'une amélioration de la participation et de l'information des tiers et des élus. Cette réforme sans aucune contrepartie aggrave donc encore la rupture de l'équilibre entre les droits des exploitants et les droits des tiers »*[1385].

L'habilitation législative, édictée à l'article 27 de la loi précitée n° 2009-179 du 17 février 2009, autorise un très vaste champ d'application pour le nouveau régime : celui-ci « *s'applique aux installations pouvant relever de prescriptions standardisées »* (souligné par nous). Sans autre précision. Tout reste donc ouvert.

La circulaire du 22 septembre 2010 (non parue au JO) relative à la mise en œuvre du régime de l'enregistrement restreint quelque peu ce champ : *« La procédure d'enregistrement s'applique uniquement à des installations simples et standardisées implantées en dehors de zones sensibles sur le plan environnemental ».* Mais pour l'élargir aussitôt : *« La fixation de prescriptions standardisées permet, en pareil cas, de garantir la protection de l'environnement »* (p. 3). Toute la négation de l'environnement par l'enregistrement trouve sa source ici : considérer qu'avec des prescriptions standardisées, l'environnement, notamment en zones sensibles, sera suffisamment connu et préservé. C'est même la négation de toute la démarche intégrée qui était jusqu'alors le fondement des installations classées (voir *infra).*

Si le nouveau régime de l'enregistrement s'applique aux installations pouvant relever de prescriptions standardisées, il ressort une forte contradiction interne des dispositions de l'article L. 512-7-4, en vertu desquelles peuvent faire l'objet de classement sous le régime de l'enregistrement des installations « *dont l'exploitation pour une durée illimitée créerait des dangers ou inconvénients inacceptables pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, du fait d'une utilisation croissante du sol ou du sous-sol* ».

En vertu de l'article L. 512-7 sont ainsi soumises *« à autorisation simplifiée, sous la dénomination d'enregistrement, les installations qui présentent des dangers ou*

[1385] France nature environnement, *« ICPE soumises à enregistrement : les raisons d'une hostilité », La Lettre Industrie -Déchets n° 45,* janv.-févr. 2009, p. 2.

inconvénients graves pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, lorsque ces dangers et 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 ».

De plus, en vertu du même article, les activités pouvant relever de ce régime concernent *« les secteurs ou technologies dont les enjeux environnementaux et les risques sont bien connus, lorsque les installations ne sont soumises ni à la directive 2008/1/CE du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution, ni à une obligation d'évaluation environnementale systématique au titre de l'annexe I de la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement »* (souligné par nous).

Il ne s'agit pas d'ICPE qui peuvent présenter, mais bien qui « présentent » des dangers ou inconvénients graves : on n'est même plus dans le cadre d'une potentialité, qui pourrait davantage justifier ce régime, mais en présence de dangers ou d'inconvénients, qualifiés de graves de surcroît. Non seulement cela est en contradiction majeure avec les objectifs de cette réforme, qui visait les petites installations sans enjeu fort, mais aussi avec le fait que l'enregistrement s'applique « *lorsque ces dangers et 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 ».* La confusion apparaît ainsi double : d'une part les dangers ou inconvénients sont avérés, mais l'impact qui en résulte est qualifié de « potentiel », d'autre part, l'installation concernée a beau présenter des dangers ou des inconvénients graves, il suffit que ceux-ci puissent, « en principe », être prévenus par des prescriptions générales pour que le régime de l'enregistrement s'applique.

Par ailleurs, le régime d'enregistrement vise les installations dont les secteurs ou les technologies présentent des enjeux environnementaux et des risques bien connus. C'est faire fi du milieu environnant. En effet, ce ne sont pas les technologies ou les métiers qui posent problème en eux-mêmes (de nombreuses technologies mises en œuvre dans des sites Seveso relèvent également d'enjeux et de risques bien connus), mais bien les installations dans leur globalité, en fonction de la sensibilité du milieu récepteur (humain et naturel).

Le choix d'avoir subordonné l'enregistrement aux installations présentant de tels dangers ou inconvénients n'a pas eu, en fait, d'autre dessein que d'appliquer ce régime aux activités relevant de l'autorisation, pour lesquelles, contrairement aux ICPE relevant de la déclaration, les dangers ou inconvénients susceptibles d'être générés présentent un caractère de gravité (L. 512-1). Par ailleurs, le champ d'exclusion a fini par être considérablement réduit aux seules directives IPPC et évaluation des incidences (limité de surcroît pour cette dernière à « l'*évaluation environnementale systématique au titre de l'annexe I de la directive »)*. La référence aux autres directives a ainsi complètement disparu *(voir supra).* Comme il a été démontré, le champ d'application potentiel du régime de l'enregistrement couvre ainsi quelque 80 % des installations relevant de l'autorisation. D'autant plus que la réforme de l'enregistrement s'est accompagnée,

souvent, du relèvement des seuils de la déclaration. Le cas des établissements d'élevage ou détenant des animaux est particulièrement éclairant (voir *infra).*

Par ailleurs, en vertu de l'article L. 512-7, l'arrêté fixant des prescriptions générales s'impose de plein droit aux installations nouvelles, mais précise les délais et les conditions dans lesquels il s'applique aux installations existantes. En pratique, si l'on se réfère à la circulaire ministérielle du 22 septembre 2010, les prescriptions initiales continuent à s'appliquer, sauf dispositions contraires de l'arrêté ministériel de prescriptions générales, auxquelles s'ajoutent les prescriptions rendues applicables aux installations existantes par ledit arrêté[1386]. Or, il n'en pas va toujours ainsi. L'arrêté ministériel du 27 décembre 2013 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations d'élevage de vaches laitières et de porcs, relevant du régime de l'enregistrement au titre des rubriques n° 2101-2 et 2102, va servir d'exemple.

Dès les définitions (article 2), l'arrêté étend considérablement le champ d'application du régime, par le truchement des modifications substantielles apportées à l'installation existante. Ainsi, de nombreuses prescriptions ne s'appliquent que pour les nouvelles installations, qui concernent les *« installation dont le dossier d'enregistrement a été déposé après le 1er janvier 2014 ou les installations faisant l'objet après cette date d'une modification substantielle nécessitant le dépôt d'une nouvelle demande d'enregistrement en application de l'article R. 512-46-23 (…) ».*

L'arrêté précise qu'est *« notamment considérée comme modification substantielle une augmentation du nombre d'animaux équivalents sur l'installation de 450 pour les porcs et 150 pour les vaches laitières ».* Cela correspond à un doublement du seuil de l'enregistrement pour les porcs (2102-2 a), de même pour les vaches allaitantes (2101-2 b). Ce qui est déjà considérable en soi. Mais si pour les porcs, l'augmentation de 450 têtes peut se concevoir, à la limite, au regard du seuil d'autorisation (qui s'est établi à 2 000 emplacements pour les porcs de production de plus de 30 kg), ce n'est nullement le cas pour l'élevage de vaches laitières, dont le seuil d'autorisation (200 vaches) est largement dépassé par une augmentation de 150 vaches.

L'arrêté du 27 décembre 2013 autorise ainsi, sur une base légale très incertaine, l'exploitant à s'affranchir de la nomenclature et à dépasser le seuil de l'autorisation, tout en continuant à bénéficier du régime de l'enregistrement, alors même que l'installation a doublé ses capacités**. On mesure l'étendue de la régression environnementale, en quelques années à peine**, quand, jusqu'en 2009 en application de l'ancien article R. 512-33, tout changement notable à une installation classée soumise à autorisation était de nature à se traduire par l'obligation d'une nouvelle demande d'autorisation[1387]. Il

[1386] Circulaire ministérielle du 22 septembre 2010 relative à la mise en œuvre du régime d'enregistrement de certaines catégories d'installations classées introduit par l'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 (non parue au JO).

[1387] Disposition qui prévalait depuis le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 (article 20).

convenait alors de considérer une augmentation de capacité de l'ordre de 20 % comme un changement notable[1388].

Bien pis, malgré cette augmentation massive (doublement), l'installation ainsi modifiée est considérée comme relevant toujours d'une installation existante, du fait que cette modification ne s'inscrit pas dans le cadre d'une modification substantielle…Cet artifice réglementaire permet alors à l'exploitant de s'affranchir de toutes les prescriptions qui s'imposent aux seules installations nouvelles. C'est le cas, partiellement, des distances d'éloignement à respecter vis-à-vis des tiers (art. 5 III), ainsi des dispositions constructives en matière de collecte et de traitement des effluents d'élevage (art. 11). C'est le cas totalement pour l'accès aux véhicules de secours (art. 12), le stockage des produits inflammables ou dangereux (art. 15), pour les dispositifs de maîtrise de fuite accidentelle comme d'alerte en cas de dysfonctionnement des équipements de traitement des effluents d'élevage (art. 28).

Ces exclusions au profit des installations existantes (y compris pour leurs extensions non considérées comme substantielles) sont d'autant plus préjudiciables que plus aucune autre disposition de même nature ne s'applique, du fait que l'arrêté du 7 février 2005, qui fixait les règles techniques auxquelles devaient satisfaire les élevages de bovins, de volailles et de porcs soumis à autorisation, a été abrogé à compter du 1er janvier 2014, date d'entrée en vigueur de l'arrêté précité du 27 décembre 2013.

Ces exclusions sont d'autant plus surprenantes sur le plan de la protection de l'environnement, qu'elles visent essentiellement la sécurité (notamment l'incendie) et les effluents. Ainsi, selon le « bilan détaillé des actions nationales en 2010 » rendu public en mars 2011 par la Direction générale de la prévention des risques (DGPR), sur les 2700 incidents survenus dans les grands bâtiments d'élevages autorisés (porcs, volailles, bovins, lapins) depuis 1992, *« 85 % sont causés par un incendie. Avec une moyenne de 120 incendies par an, il s'agit donc d'un risque important, avec des impacts potentiels lourds en termes de sécurité »*.

Sur le plan des conséquences environnementales (risque de pollution par les eaux d'extinction incendie notamment) et aussi économique, selon la DGPR : *« Il est apparu nécessaire de mener une action particulière en 2011 »*. Il en résultait que *« pour limiter les risques d'incendie dans les grands bâtiments d'élevage, l'inspection des installations classées mènera une action de contrôle renforcé pour une bonne application de la réglementation incendie en 2011 »* avait alors tenu à indiquer son directeur, Laurent Michel. C'était sans compter avec le lobby agricole, qui a vivement combattu, avec un franc succès, toutes les règles et procédures pouvant s'appliquer aux installations classées d'élevage (voir *infra).* Cela s'est ainsi traduit pour l'arrêté du 27 décembre 2013, au nom des « simplifications administratives », par un assouplissement des règles

[1388] Seuil usuellement établi par la jurisprudence et l'usage. Situation protectrice de l'environnement à laquelle s'ajoutait, de surcroît, l'existence de seuils d'autorisation bien inférieurs aux seuils actuels. C'est dire l'ampleur de la régression.

d'épandage des effluents d'élevage, pour les ICPE soumises tant à autorisation, à enregistrement, qu'à déclaration, et par la suppression du bilan global de fertilisation.

&2. L'indigence du dossier de demande d'enregistrement

En application des articles L. 512-7-1 et L. 512-7-3, la demande d'enregistrement doit être accompagnée d'un dossier permettant au préfet d'apprécier, au cas par cas, l'effectivité de la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, le respect de l'ensemble des prescriptions générales, et éventuellement particulières, applicables, et les capacités techniques et financières pour assurer aussi bien l'exploitation de l'installation que la remise en état du site après son arrêt définitif. Toutefois, pour pouvoir s'assurer de la réelle protection des intérêts protégés, il importe que le préfet puisse connaître au préalable chacun des intérêts visés qui peuvent être affectés spécifiquement par l'installation projetée.

Le dossier de demande d'enregistrement ne permet que très partiellement de satisfaire à cette exigence, du fait de l'indigence des données qu'il contient : absence de toute mention du milieu récepteur et de sa sensibilité (A), absence de toute mention relative à l'hygiène et à la sécurité des travailleurs (B), auxquelles s'ajoutent une justification et un contrôle de conformité tronqués (C). S'inscrit également dans ce cadre la possibilité d'aménager, c'est-à-dire d'alléger, les prescriptions générales (D).

A. L'insuffisance manifeste des données relatives au milieu récepteur (naturel et humain)

Le dossier de demande doit être déposé en trois exemplaires augmentés du nombre de communes concernées (R. 512-46-3), ce qui fixe avec précision le nombre d'exemplaires à fournir, alors que pour le dossier de demande d'autorisation, le nombre de sept (souvent insuffisant dans les faits) n'a pas été modifié lors de la réforme (R. 512-3).

1) Les pièces limitatives du dossier de demande d'enregistrement

Le dossier de demande comporte (art. R. 512-46-3) les informations d'ordre administratif, la description, la nature et le volume des activités projetées, ainsi que la ou les rubriques de la nomenclature concernée(s) : éléments de base que l'on retrouve à l'identique dans un dossier d'autorisation. En outre, il doit comprendre les éléments suivants (art. R. 512-

46-4) : une carte et des plans aux dimensions et aux renseignements bien définis, identiques à ceux du dossier de demande d'autorisation[1389]. Il doit, de plus, présenter la justification de la compatibilité des activités projetées avec les règles d'urbanisme, ainsi que les capacités techniques et financières de l'exploitant. Le 4° de l'article susvisé édicte en effet que le dossier doit présenter *« un document permettant au préfet d'apprécier la compatibilité des activités projetées avec l'affectation des sols prévue pour les secteurs délimités par le plan d'occupation des sols, le plan local d'urbanisme ou la carte communale »*.

Le dossier doit également comporter les pièces suivantes qui, certes, ont trait à l'environnement, dans son acception la plus large, mais qui ne portent aucunement sur la sensibilité et sur les enjeux environnementaux du milieu récepteur (naturel et humain). Il en va ainsi, dans le cas d'une installation à implanter sur un site nouveau, de la proposition du demandeur sur le type d'usage futur du site lorsque l'installation sera mise à l'arrêt définitif, accompagnée de l'avis du propriétaire, lorsqu'il n'est pas le demandeur, ainsi que de celui du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme.

Une évaluation des incidences Natura 2000 est prescrite dans les cas et conditions prévus par les dispositions réglementaires du Code de l'environnement[1390], en cas d'impacts susceptibles d'affecter un site Natura 2000 de manière significative, individuellement ou en raison de leurs effets cumulés, *« dès lors que l'installation projetée est implantée sur un tel site* ». On retrouve ici l'importance des effets cumulés, tels que prévus à l'article L. 414-4. Toute appréciation sur d'éventuels effets cumulés est cependant rendue difficile par l'indigence des données sur le milieu concerné et des impacts potentiels de l'activité, comme d'autres activités existantes ou projetées à proximité.

De plus, ne sont concernés que les établissements « implantés » en site Natura 2000, et non pas en périphérie mais qui seraient de nature à porter atteinte à un tel site. Ceci en contradiction avec les dispositions européennes. Le projet de formulaire Cerfa, en lieu et place du dossier de demande d'enregistrement (voir *infra)*, demande bien au pétitionnaire de préciser, à l'instar du régime général d'examen au cas par cas, si son projet a lieu dans ou à proximité d'un site Natura 2000, mais sans modification de l'article R. 414-19, la confusion règne et peut être source de contentieux[1391].

Là encore la circulaire du 22 septembre 2010 (non publiée au JO) doit venir au « secours » des dispositions légales opposables et préciser, ce que le décret n'a pas fait, que l'évaluation des incidences Natura 2000 vise *« d'une part toutes les installations situées en zone Natura 2000 et, d'autre part, celles qui, en dehors de ces zones, seraient visées par une liste locale en application du 2° du III de l'article L. 414-4 ».*

[1389] Le décret n° 2000-368 du 13 avril 2010 a rendu obligatoire la mention du tracé des réseaux enterrés existants, en lieu et place du tracé des « égouts » existants, et ce pour les 3 régimes.

[1390] Sous-section 5 de la section 1 du chapitre IV du titre Ier du livre IV (notamment l'article R. 414-19-29°).

[1391] Même si dans tous les cas, les dispositions de l'article L. 414-4 IV bis s'appliquent en cas d'impacts significatifs (voir *supra)*.

Le demandeur doit aussi produire quatre pièces essentielles, spécifiques au régime de l'enregistrement. A savoir :

- une justification du respect des prescriptions applicables à l'installation projetée, notamment des prescriptions générales. Cette disposition, présentée comme la grande nouveauté du régime intermédiaire et la pièce maîtresse du dispositif, pour utile qu'elle soit, ne constitue pour autant qu'un expédient aux manques du dossier (voir *infra)* ;

- un document permettant au préfet d'apprécier la compatibilité des activités projetées avec l'affectation des sols prévue pour les secteurs délimités par le plan d'occupation des sols, le plan local d'urbanisme ou la carte communale ;

- les éléments permettant au préfet d'apprécier, s'il y a lieu, la compatibilité du projet avec les plans, schémas et programmes mentionnés aux 4° à 11° de l'article R. 122-17, ainsi qu'avec les mesures fixées par l'arrêté prévu à l'article R. 222-36.

L'ensemble de ces pièces porte également sur la compatibilité du projet avec les règles d'urbanisme applicables, avec les SDAGE, les SAGE, les plans territoriaux d'élimination des déchets, notamment de certains déchets spéciaux dangereux[1392], les schémas départementaux des carrières, enfin les programmes d'action pour la protection des eaux contre la pollution par les nitrates prévus par le décret n° 2001-34 du 10 janvier 2001. De même doit être précisée la compatibilité du projet avec les mesures applicables à l'intérieur du périmètre délimité par un éventuel plan de protection de l'atmosphère, qui sont de nature à permettre d'atteindre les objectifs fixés par celui-ci, notamment en ce qui concerne le fonctionnement et les rejets des installations fixes de combustion.

Enfin, le dossier doit indiquer, s'il y a lieu, si l'installation est située dans un parc national, un parc naturel régional, une réserve naturelle, un parc naturel marin ou un site Natura 2000[1393].

La liste des espaces protégés ou remarquables est des plus limitatives ; il n'est pas fait mention par exemple de sites classés, d'espaces naturels sensibles ou bénéficiant d'un arrêté préfectoral de biotope, alors qu'ils correspondent souvent à des statuts de protection de portée bien supérieure à celui de parc naturel régional. De plus, la disposition se cantonne, là encore, aux implantations dans les sites visés et notamment en périphérie ou à proximité immédiate.

[1392] Plans relatifs aux DMA (déchets ménagers et assimilés, dont les déchets industriels banals), ainsi qu'aux DIS (déchets industriels spéciaux). S'y rajoute, pour l'Ile-de-France, le plan spécifique d'élimination des déchets ménagers prévu par l'article L. 541-14.

[1393] Ajoutons, par souci d'exhaustivité, que, comme pour les installations soumises à autorisation, lorsque l'implantation d'une installation relevant de l'enregistrement nécessite l'obtention d'un permis de construire ou d'une autorisation de défrichement, la demande d'enregistrement doit alors être accompagnée, ou complétée dans les dix jours suivant sa présentation, par la justification du dépôt de la demande de permis de construire ou d'autorisation de défrichement (art. R. 512-46-6).

2) Les éléments parcellaires relatifs à la sensibilité du milieu et aux impacts cumulés

Les éléments et pièces contenus dans le dossier doivent permettre au préfet de décider si la demande d'enregistrement sera éventuellement instruite selon les règles de procédure propres au régime de l'autorisation, en fonction de l'une des trois situations prescrites à l'article L. 512-7-2. En premier lieu, il doit tenir compte de la sensibilité environnementale du milieu, au regard de la localisation du projet, sur la base des critères mentionnés au point 2 de l'annexe III de la directive 85/337/ CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement[1394].

Pour apprécier si le dossier doit basculer ou non sur la procédure d'autorisation, le préfet doit également apprécier le cumul des incidences du projet avec celles d'autres projets d'installations, ouvrages ou travaux situés dans cette zone, ainsi que, le cas échéant, la nature et l'importance de l'aménagement des prescriptions générales applicables à l'installation qui serait sollicité par l'exploitant.

Conformément au point 2 de l'annexe III de la directive susvisée, la sensibilité environnementale des zones géographiques susceptibles d'être affectées par le projet doit être appréciée en prenant notamment en compte l'occupation des sols existants, la « richesse relative », la « qualité et la capacité de régénération » des ressources naturelles de la zone. En l'absence de définition, ces notions se révèlent aussi vagues que difficiles à appréhender *in natura* ; d'autant plus qu'elles ne figurent pas dans les évaluations environnementales, telles les études d'impact.

La capacité de régénération du milieu est à mettre en rapport avec un autre critère communautaire, qui en est proche, pour apprécier la sensibilité d'un milieu : celui de la « capacité de charge de l'environnement naturel ». La directive n'apporte pas davantage de définition ou de précision[1395]. Usuellement la capacité de charge d'un milieu correspond à la taille maximale d'une population animale que le milieu peut supporter. Comme le souligne toutefois le site Wikipédia, *« la simplicité de cette définition toutefois cache la complexité réelle du concept et de son application ».* Cette capacité est le plus souvent utilisée pour déterminer la densité maximale d'herbivores (bétail, ongulés sauvages) pouvant paître dans un milieu donné. Par extension, c'est la capacité, par ailleurs très difficile à déterminer, d'un milieu à absorber des apports de polluants. Le cas le plus courant est celui des milieux réceptacles des épandages des boues et des lisiers.

[1394] Directive codifiée par la directive n° 2011/92/UE du 13 décembre 2011.

[1395] La directive n° 2014/52/UE du 16 avril 2014, qui remplacera la directive précédente en 2017, reprend les mêmes notions, sans, non plus, les définir. Sur une vive critique de cette notion, notamment dans le cadre des plans d'épandage : D. REMY, *« Le juge administratif et la politique de l'environnement », in : « Le Juge administratif et l'environnement », RJE,* n° spéc. 2004, p. 137-138.

La directive précise que, dans ce cadre, *« une attention particulière »* doit être portée aux zones humides, aux zones côtières, aux zones de montagnes et de forêts, aux réserves et parcs naturels, aux zones répertoriées ou protégées par la législation des Etats membres, zones de protection spéciale désignées par les Etats membres conformément aux directives 79/409/CEE et 92/43/CEE (respectivement directives « Oiseaux » et « Habitats »). Si l'intérêt de ces milieux justifie, en effet, cette précaution, encore que nombre de forêts d'exploitation pourraient ne pas y figurer, d'autres milieux sont omis malgré leur rareté et/ou vulnérabilité, telles les pelouses sèches, les milieux dunaires, les récifs coralliens, etc.

Il convient également d'accorder une attention particulière aux zones dans lesquelles les normes de qualité environnementales fixées par la législation européenne sont déjà dépassées (cas notamment des zones sensibles en matière d'excédent en nitrates dans les eaux, plan de protection de l'atmosphère), aux zones à forte densité de population, et, enfin, aux *« paysages »* importants du point de vue historique, culturel et archéologique.

Or, il est patent que les éléments constitutifs du dossier prescrits par le décret du 13 avril 2010 (codifiés à l'article R. 512-46-4), s'ils contiennent bien la justification de la compatibilité du dossier au regard de l'occupation des sols, ne comportent aucune donnée aussi bien sur la qualité ou la vulnérabilité du milieu, que sur la capacité de charge de ce milieu, notamment pour chacune des zones qui doivent être examinées avec *« une attention particulière ».* C'est le cas également pour la proximité et la densité de population qui pourrait se trouver au voisinage de l'installation projetée.

Le dossier ne comporte aucune analyse relative aux nuisances, tant existantes que supplémentaires qui pourraient résulter de l'exploitation de l'installation, notamment en termes de bruit ou d'odeurs. De plus, du fait de l'absence d'étude d'impact, aucune étude spécifique des risques sur la santé publique (celle des riverains en premier lieu) n'est entreprise. Enfin, l'absence d'étude de dangers ne permet pas, non plus, d'évaluer les risques encourus par la population riveraine, ni les conséquences possibles en cas d'occurrence.

Ce ne sont évidemment pas les prescriptions générales fixées par arrêté ministériel qui peuvent, seules, suppléer ces manques. Faute de ces éléments d'appréciation dans le dossier de demande, le préfet n'est pas en mesure de décider valablement si la sensibilité environnementale de la zone justifie ou non que la procédure relève du régime de l'autorisation et non pas de l'enregistrement, sauf à ce que l'administration pourvoie à tous ces manques, ce qui irait à l'encontre d'un des objectifs phare recherchés par cette réforme, à savoir dégager des ressources en personnel par une instruction rapide et simple des dossiers. Le préfet ne sera pas, *a minima,* davantage en mesure d'édicter des prescriptions particulières en vue de préserver ces intérêts faute de données en ce sens.

La circulaire ministérielle du 22 septembre 2010 est riche d'intérêt à cet égard sur la vacuité du dossier d'enregistrement que le préfet se devrait de compléter, mais que la pratique dément. Elle rappelle que la sensibilité du milieu s'apprécie au regard des critères du point 2 de l'annexe 3 de la directive 85/337/CEE. En ce qui concerne les zones naturelles, il est précisé qu'elles *« doivent faire l'objet d'une attention particulière »* ; elles

sont listées en annexe à la circulaire : elles se révèlent bien plus diversifiées, et pertinentes, que celles exigées dans le dossier de demande.

En ce qui concerne le cumul des incidences du projet avec celles d'autres projets d'installations, ouvrages ou travaux situés dans la zone considérée, trois observations majeures sont à faire. Tout d'abord, le demandeur a rarement connaissance des projets des autres demandeurs, qui peuvent être, de surcroît, publics ou privés, et n'a pas vocation à l'avoir ; il ne peut donc en faire mention dans son dossier de demande, au moins de façon exhaustive, et encore moins en détailler les incidences environnementales de sorte à pouvoir en déterminer le cumul avec son propre projet.

En deuxième lieu, l'article L. 512-7-2 fait référence à d'autres projets et répond aux dispositions de la directive du 27 juin 1985, dont le paragraphe 1 de l'annexe III dispose que les caractéristiques des projets doivent être considérées par rapport *« au cumul avec d'autres projets ».* Originellement, la loi d'habilitation n° 2009-179 du 17 février 2009 ne faisait, quant à elle, nullement référence à de quelconques projets mais bien à des installations existantes. Ainsi, édictait-elle que les mesures prévues par l'ordonnance devaient *« définir les critères de classement des activités relevant du nouveau régime (…), la nature ou l'objet des prescriptions à respecter et les modalités du contrôle de ces installations, en fonction de la gravité des dangers et inconvénients présentés par leur exploitation, tout en tenant compte des impacts cumulés sur l'environnement et les paysages, causés par des installations classées exploitées sur un même site ou ayant des incidences sur un même milieu environnant »* (souligné par nous).

L'ordonnance et les dispositions législatives qui en ont résulté se révèlent à la fois plus exigeantes et en retrait par rapport à la loi d'habilitation. Plus exigeantes, car elles ont étendu le champ d'application aux autres projets d'installations, d'ouvrages ou de travaux situés dans la zone concernée, et ne se sont pas limitées aux seules installations classées, mais aussi en retrait car elles ne concernent plus que les projets et non pas la situation existante. Or, le cumul des incidences doit s'apprécier en premier lieu par rapport aux installations ou aménagements qui sont en activité, et dont les effets sont mieux mesurés ou connus (contrairement à des projets, dont l'issue comme les incidences réelles restent incertaines).

La circulaire du 22 septembre 2010 fait bien cette distinction, en soulignant qu'il convient de *« vérifier que les incidences cumulées du projet du demandeur avec d'autres projets (et non pas avec des installations existantes) dont l'administration est saisie au titre d'une procédure réglementaire, n'entraînent pas de conséquence significative et grave pour l'environnement »*. Toutefois, elle amoindrit considérablement, et irrégulièrement au regard des dispositions européennes, la portée de cette disposition en la limitant aux seules conséquences significatives et graves[1396].

[1396] Notons par ailleurs l'incohérence : une conséquence grave est forcément significative, par contre une conséquence significative peut ne pas être grave. Quant à une conséquence à la fois significative et grave…..

Par ailleurs, la loi d'habilitation apportait des précisions utiles, du fait que l'ordonnance devait donner au préfet la possibilité de *« soumettre à la procédure du régime normal d'autorisation une installation si l'instruction du dossier, selon le régime simplifié,* [faisait] *apparaître des risques particuliers ou cumulés ».* Non seulement il s'agissait de « risques », au sens d'incidences globales, particulières ou cumulées, sans référence cette fois à de quelconques projets ou activités existantes, mais cette appréciation devait se faire par l'instruction du dossier : il revenait donc bien initialement à l'administration de rechercher et d'évaluer ce cumul d'impacts.

La seule exigence, rappelons-le, qui est prescrite au demandeur est d'indiquer, s'il y a lieu, si l'emplacement de l'installation est situé, limitativement, dans un parc national, un parc naturel régional, une réserve naturelle, un parc naturel marin ou un site Natura 2000. Cette obligation est à la fois réduite à la seule indication de la localisation du projet et restreinte à certaines aires protégées ou remarquables. Ce n'est guère par ces données, on ne peut plus étriquées, que l'incidence du projet sur la sensibilité du milieu récepteur pourra être appréciée, et encore moins dans le cadre d'incidences cumulées. Il revient donc normalement, là encore, à l'administration de transmettre au demandeur toutes ses données, d'apprécier elle-même le cumul de toutes ces incidences environnementales et de proposer en conséquence au préfet la procédure idoine, selon laquelle il conviendrait d'instruire le dossier. Ce qui, on le comprend aisément, n'est nullement réalisé en pratique.

Si, faute d'éléments d'appréciation dans le dossier de demande, l'instruction ne met aucunement au jour un cumul d'incidences de nature à avoir des conséquences significatives sur la sensibilité du milieu, la procédure selon le régime d'autorisation ne sera pas actionnée, alors même que la situation pourrait l'exiger. Il en résulte un inévitable surcroît de travail pour l'inspection des installations classées qui instruit le dossier, dans le cas où elle veillerait à bien rechercher tous les éléments d'appréciation qui lui manquent, et une régression environnementale dans le cas où cette instruction ne serait pas efficiente, en l'absence d'éléments d'appréciation suffisants dans le dossier de demande d'enregistrement.

D'ailleurs, et c'est la plus forte interrogation qui peut être portée : l'absence tant de l'étude d'impact que de l'étude de dangers n'était nullement prévue, voire envisagée, dans la loi d'habilitation. Celle-ci édicte en effet que « l*es mesures prévues par l'ordonnance définissent les critères de classement des activités relevant du nouveau régime et adaptent la procédure d'information et, le cas échéant, de participation du public, la nature ou l'objet des prescriptions à respecter et les modalités du contrôle de ces installations, en fonction de la gravité des dangers et inconvénients présentés par leur exploitation »*. Si la loi d'habilitation renvoyait à l'ordonnance pour adapter la procédure d'information, et le cas échéant, de participation du public, elle ne prévoyait aucune adaptation du contenu du dossier de demande, lequel est destiné aussi bien au public qu'à l'autorité décisionnaire pour son instruction comme pour ses prescriptions.

Enfin, le dispositif du régime de l'enregistrement se fondant sur l'exploitation d'installations classées devant respecter uniquement des normes standardisées, ne peut

que difficilement, et *a minima* qu'imparfaitement, prendre en compte les flux d'émissions pour les substances inscrites sur les listes I et II de l'annexe I de la directive 2006/11/CE, établies en fonction de normes de qualité environnementale et propres à protéger les eaux réceptrices.

En application des directives 2000/60/CE du 23 octobre 2000 (article 16 et annexe IX) et 2006/11/CE du 15 février 2006 (articles 1er à 6), pour s'assurer du respect des objectifs fixés par ces directives, les autorités administratives doivent en effet procéder à un contrôle effectif en se fondant sur une double appréciation, à savoir sur la nature de la substance rejetée mais aussi sur le milieu récepteur. Il est manifeste que l'indigence du dossier de demande, sauf à ce que l'administration fasse la démonstration qu'elle supplée par elle-même tous ces manques, n'est pas en mesure de permettre à celle-ci de respecter les objectifs européens[1397].

3) Un dossier doublement dérogatoire au droit commun

La comparaison des dispositions relatives à l'examen au cas par cas entre le régime général et le régime de l'enregistrement des ICPE montre combien ce dernier déroge fortement au droit commun. Le tableau annexé au II de l'article R. 122-2 définit les projets soumis à étude d'impact obligatoire et les projets soumis à un examen au cas par cas, à l'issue duquel l'autorité administrative peut prescrire une étude d'impact. En ce qui concerne ces derniers, la procédure est notamment régie, pour les travaux, ouvrages ou aménagements par l'article R. 122-3, complété par le formulaire de demande (régime général), et pour l'enregistrement par les articles R. 512-46-1 et suivants.

Si les dispositions relatives à l'examen du cas par cas pour le régime général reprennent, globalement, celles de la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985, ce n'est nullement le cas pour le régime de l'enregistrement. Ainsi qu'il a été exposé, en application de l'article L. 512.7-2, le préfet peut décider que la demande d'enregistrement soit instruite selon les règles de procédure relatives au régime de l'autorisation, si principalement, « a*u regard de la localisation du projet, en prenant en compte les critères mentionnés au point 2 de l'annexe III de la* [directive susvisée] *la sensibilité environnementale du milieu le justifie ».*

On notera qu'il n'est fait mention que du seul point 2 de l'annexe III de la directive (sensibilité du milieu). La directive est ainsi imparfaitement respectée pour le point 1 (les caractéristiques et risques du projet, et notamment les risques d'accidents font défaut) et aucunement pour le point 3 (impacts potentiels).

De plus, et c'est l'une des critiques majeures du régime d'enregistrement dans sa déclinaison pratique, le décret d'application, codifié notamment en R. 512-46-4 qui régit le dossier de demande, ne reprend nullement les critères de l'annexe III de la directive

[1397] Pour une appréciation contraire du Conseil d'Etat et nos commentaires : voir *infra*.

précitée (même limités au seul point 2). Ainsi, le préfet est placé de fait dans l'impossibilité d'examiner le dossier de demande, au regard tant de la directive que de la législation française. Le dossier de demande ne comprend, en effet, aucune donnée sur la sensibilité du milieu (point 2 de l'annexe III) et ne donne également aucun élément sur *« le cumul des incidences du projet avec celles d'autres projets d'installations, ouvrages ou travaux situés dans cette zone ».*

Rappelons à cet égard que par arrêt du 30 avril 2009, la Cour de justice de l'Union européenne a précisé que *« la décision par laquelle l'autorité compétente estime que tous les caractéristiques d'un projet n'exigent pas qu'il soit soumis à une évaluation d'impact environnemental, doit contenir ou être accompagnée de tous les éléments permettant de contrôler qu'elle est fondée sur une vérification préalable adéquate, effectuée conformément aux exigences de la directive 85/337 »* (aff. C-75/08, point 55). L'arrêt du Conseil d'Etat du 26 décembre 2012, qui a débouté France nature environnement de son recours contre le décret du 10 avril 2012 fixant la procédure d'enregistrement, non seulement n'apporte aucune réponse satisfaisante à l'ensemble des points soulevés, mais, paradoxalement, conforte l'analyse critique que l'on peut porter sur le régime de l'enregistrement (voir *infra).*

La comparaison, à l'aide du tableau synoptique suivant, en matière d'instruction et de contenu du dossier de demande, entre le régime général d'examen au cas par cas et l'enregistrement ICPE, démontre amplement que ce dernier déroge considérablement au régime général.

Tableau 13 : Tableau comparatif entre le régime général d'examen au cas par cas et le régime de l'enregistrement[1398]

Instruction du dossier :

Processus administratif	**Régime général**	**Enregistrement ICPE**
Autorité décisionnaire	Autorité environnementale	**Préfet** (cumule, via l'inspection ICPE**,** les rôles de l'autorité environnementale, d'instructeur du dossier et de « commissaire-enquêteur »)
Demande de complément de dossier	Oui (sous 15 jours à réception)	Oui (*pas de délai*)
Existence d'un formulaire précis (dossier de demande)	Oui	**Non**
Mise en ligne du dossier complet	Oui (formulaire + annexes)	**Non** (uniquement emplacement, description, nature et volume des activités)
Consultation publique	Non	*Oui* (communes et mise à disposition du public)
Affichage et avis dans la presse	Non	*Oui* (mairies, internet, presse, sur le terrain)
Délai maximal de la décision	35 jours une fois le dossier complet	5 mois *(+ 2)* une fois dossier complet *et régulier*
Décision implicite	Oui (valant obligation étude d'impact)	Oui (valant refus de la demande)
Publicité de la décision	Internet (tous les cas)	- si instruction selon la procédure d'autorisation : **uniquement dans le recueil des actes administratifs** - si refus ou enregistrement : idem + *mairie + presse* (pas de publicité par internet)

Contenu du dossier de demande (généralités) :

[1398] **En gras, les dispositions allégées en faveur de l'enregistrement** *;* à l'inverse, *en italique les dispositions plus exigeantes que celles du régime général.*

Processus administratif	Régime général	Enregistrement ICPE
* Identification du maître d'ouvrage	Oui	Oui
* Intitulé projet et rubrique(s)	Oui	Oui
* Capacités techniques et financières du maître d'ouvrage	Non	*Oui*
* Caractéristiques du projet		
- nature	Oui	Oui
- objectifs	Oui	**Non**
- descriptif des phases de réalisation (dont phase travaux)	Oui	**Non**
- descriptifs des phases d'exploitation	Oui	Oui
* Insertion du projet dans la procédure	Oui	**Non**
* Dimensions et caractéristiques techniques	Oui	Oui
* Localisation	Oui	Oui
* Précision sur la modification/extension et la procédure préalable	Oui	**Non**
* Inscription du projet dans le programme de travaux	Oui	**Non**

Contenu du dossier de demande (sensibilité du milieu) :

Processus administratif	Régime général	Enregistrement ICPE
* Compatibilité avec l'occupation des sols	Oui	Oui
* Devenir du site en fin d'exploitation	Non	*Oui*
* Enjeux environnementaux, localisation :		
- dans des ZNIEFF, APB	Oui	**Non**
- dans un site inscrit, classé	Oui	**Non**
- en montagne, ZH, littoral	Oui	**Non**
- dans et à proximité de sites Natura 2000, de MH, de sites classés UNESCO	Oui	**Non** (étude d'incidence Natura 2000, si obligation et dans site)
- dans une aire ZPPAUP, un PPRN, un site pollué	Oui	**Non**
- dans un périmètre captage d'eau potable, une zone de répartition des eaux	Oui	**Non**

- compatibilité avec les SDAGE, SAGE[1399] et plans déchets	Non	*Oui*
* Impacts potentiels		
- sur les ressources (eau, matériaux...)	Oui	**Non**
- sur le milieu naturel (dont biodiversité)	Oui	**Non**
- risques et nuisances	Oui	**Non**
- commodités de voisinage	Oui	**Non**
- pollutions	Oui	**Non**
- hygiène et sécurité des travailleurs (travaux et exploitation)	Non	Non
- risques d'accidents	Non	Non
- patrimoine/cadre de vie population	Oui	**Non**
* document justifiant le respect des prescriptions	Non	*Oui* (le document de conformité peut comporter certains des éléments ci-dessus, mais en pratique il est en retrait par rapport à l'ensemble des prescriptions ministérielles)
* Impacts cumulés avec d'autres projets	Oui	**Non**
* Incidences transfrontalières	Oui	**Non**
* Annexes obligatoires	Oui (dont photos)	Oui **(sans photos)**

Ainsi, il ressort de ce bilan comparatif pas moins de six mesures défavorables majeures dans le cadre de l'enregistrement, au regard de la protection de l'environnement et/ou de la bonne information du public. En effet, seule une portion insignifiante du dossier est mise en ligne et une confusion totale des genres se fait jour dans l'instruction du dossier : le préfet, via son service d'inspection, est à la fois Autorité environnementale, instructeur, « commissaire-enquêteur », puis décideur. En outre, le dossier de demande est indigent tant sur la sensibilité du milieu (naturel et humain), que sur les impacts et les nuisances. A cela s'ajoutent l'absence d'évaluation des effets cumulés, l'absence de données sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs. Enfin, il n'est présenté aucune donnée sur les risques d'accidents et les mesures associées (le document de conformité ne suppléant, là encore, que très près à ce manque).

[1399] Dans l'ordre : ZNIEFF (zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique), APB (arrêté préfectoral de biotope), ZH (zone humide), MH (monuments historiques), ZPPAUP (Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager), PPRN (plan de prévention des risques naturels), SDAGE (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux), SAGE (schéma d'aménagement et de gestion des eaux).

Toutefois, à défaut d'enquête publique, une consultation (minimale) existe dans la procédure d'enregistrement, contrairement au régime général. De même, les mesures de publicité sont plus amples, mais la mise en ligne du dossier est bien plus restrictive dans le cadre de la procédure d'enregistrement.

Cette analyse comparative avait été communiquée, au premier semestre 2013, au groupe de travail d'évaluation du régime de l'enregistrement. Parmi les conclusions auxquelles il était arrivé figurait l'utilité d'*« un examen comparé du contenu du dossier d'enregistrement et des éléments demandés dans le cadre de l'examen au cas par cas (demande d'examen au cas par cas nécessaire à la décision éventuelle d'exonération d'étude d'impact, formalisée par le formulaire Cerfa N° 14734*02) ».*

Le CSPRT avait alors notamment acté, lors de sa séance plénière du 28 mai 2013, qu'il importait de *« comparer attentivement le contenu des dossiers entrant dans une procédure d'enregistrement avec celui des dossiers soumis à l'Autorité environnementale pour déterminer la probabilité ou non d'impact » (…)*, et de *« veiller à ne pas dénaturer le régime d'enregistrement en y incluant des installations qui ne seraient pas suffisamment standard ou auraient des impacts variables sur l'environnement ».*

Il avait également été convenu que le résumé devait être disponible avant la consultation et que, surtout, le dossier complet devait être mis en ligne lors de la phase de consultation. Durant deux années aucune suite n'a été donnée à ces engagements, tandis que le régime d'enregistrement n'a pas cessé de s'étendre, notamment au bénéfice d'installations qui ne sont nullement « standard », mais ont des impacts fortement variables sur l'environnement, comme les porcheries. Le président du CSPRT s'en était d'ailleurs montré préoccupé et avait considéré *« qu'en soumettant les élevages porcins importants à la procédure d'enregistrement, un principe fondamental de ce régime est transgressé. En effet, un élevage porcin important aura forcément un impact sur le milieu dans lequel il se trouve »*[1400]. Son intervention est restée vaine. Rappelons à cet égard que lors de la séance du CSPRT du 3 mars 2009, en ce qui concernait les élevages « intensifs », l'administration elle-même avait précisé qu'elle souhaitait *« que certains élevages intensifs, dont les critères restent à définir, ne basculent pas dans le régime de l'enregistrement ».*

Auparavant, le rapport de MM. Barthélémy et Grimot, de l'inspection générale de l'environnement, avait rappelé que *« les élevages de porcs sont concentrés dans l'ouest de la France : Bretagne 55 % du cheptel, Pays de Loire 12 % ». (…) Dans certains départements de Bretagne, l'élevage porcin est très dispersé et si l'on remontait les seuils d'autorisation avec enquête publique en laissant se développer des installations soumises à autorisation simplifiée et à déclaration, on ne pourrait pas tenir une véritable politique de protection de l'environnement. Face à ces élevages, on constate que l'administration a déjà du mal à maintenir des positions fermes avec un système d'autorisation qui implique une décision explicite sur chaque demande. Il serait hasardeux d'espérer que dans un*

[1400] Compte rendu du CSPRT du 28 mai 2013, p. 13-15.

système où le silence de l'administration vaut acquiescement, qui est celui de l'autorisation simplifiée, on puisse effectivement mener une politique de réduction des pollutions des élevages »[1401] (souligné par nous). C'est pourquoi, le rapport insistait sur l'importance de ne pas relever les seuils d'autorisation. En vain. Comme le sous-tendait le rapport, l'administration pèse peu face au lobby agricole.

Cette situation n'a pas empêché Jérôme Goellner, Chef du service des risques technologiques au ministère de l'Ecologie, de déclarer en janvier 2014 qu'*« un bilan* [avait] *été effectué en mai 2013 par un groupe de travail au sein du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT) ».* Et d'ajouter : « *Il en ressort que la réforme permet de gagner en efficacité, en simplicité et en rapidité sans baisser le niveau des exigences de protection de l'environnement ».* Il a également précisé que le régime prenait *« de l'ampleur, avec 167 arrêtés d'enregistrement délivrés en 2013 (contre 106 en 2012) pour 902 arrêtés d'autorisation, soit 18 % »* et que l'objectif était *« d'atteindre 35 % en 2015. Le délai moyen d'instruction des dossiers d'enregistrement* [était] *réduit à 178 jours en 2013, soit environ 6 mois, contre plus d'une année pour les installations soumises à autorisation »*[1402] (souligné par nous). Encore ne s'agit-il là que des flux relatifs aux nouvelles demandes. Le basculement des installations existantes, en nombre bien plus important que les créations d'ICPE, vers le régime d'enregistrement conduit à des taux bien supérieurs au bénéfice de ce dernier (voir *infra).*

Le bilan d'étape, qui n'avait déjà eu lieu qu'après le lancement de la deuxième vague de classement, avait ainsi fait ressortir plusieurs aspects importants à améliorer dans la procédure d'enregistrement. Pour autant, non seulement aucune amélioration du dispositif n'a été apportée mais le Gouvernement a décidé d'accélérer le processus en lançant une troisième vague, de grande ampleur. Il a ainsi annoncé le 30 octobre 2014 qu'un grand nombre d'activités allaient bénéficier d'ici fin 2015 du régime d'enregistrement. A savoir, en tout ou partie les rubriques suivantes : la distribution de carburant (n°1435), les élevages de chiens (n° 2120), les laiteries (n° 2230), le broyage de produits végétaux (n° 2260), les imprimeries (n° 2450), les centrales d'enrobage au bitume de matériaux routiers (n° 2521), les installations de transit de déchets (n° 2713 à 2718), l'hydrogène (n° 4715).

Il s'agit pour la plupart d'activités potentiellement polluantes pour le milieu environnant ou nuisantes pour le voisinage, dont les inconvénients et les dangers ne peuvent localement s'apprécier que par la connaissance du milieu récepteur (naturel et humain). Pour les activités d'extraction ou de traitement des huiles (2240), l'administration souhaitait cette fois non pas introduire le régime d'enregistrement, mais supprimer la rubrique et aligner les seuils (plus élevés) sur ceux de l'agro-alimentaire. Toutefois, elle

[1401] F. BARTHELEMY et M. GRIMOT, « *Rapport sur la simplification de la réglementation des installations classées », IGE/05/032,* 11 janvier 2006, p. 36.
[1402] *Actu-Environnement.com,* 20 janvier 2014.

semble y avoir renoncé, du fait que la profession s'y est opposée[1403], préférant sans doute le régime d'enregistrement, plus avantageux[1404].

En sus de ces projets d'extension du régime d'enregistrement, il est question que la rubrique 2175 relative au dépôt d'engrais liquides ne relève plus que de la déclaration, au motif que le régime d'autorisation est déjà susceptible de s'appliquer par les rubriques « substances » de la série 4000 résultant de la transposition de la directive Seveso 3, alors que les seuils d'autorisation concernées sont considérablement plus élevés. Ce serait un exemple supplémentaire de la régression par la transposition (voir *infra).*

B. L'hygiène, la sécurité des travailleurs et les risques industriels : les grands absents

Si les pièces précitées remplacent, très imparfaitement, les deux pièces maîtresses exigées pour les dossiers de demande d'autorisation (l'étude d'impact et l'étude de dangers), aucune ne reprend les éléments d'une pièce fort utile, bien que parfois dévalorisée : la notice portant sur la *« conformité de l'installation projetée avec les prescriptions législatives et réglementaires relatives à l'hygiène et à la sécurité du personnel »*. Ce document, dénommé trop souvent de façon lapidaire « notice d'hygiène et de sécurité », procède déjà d'une justification de conformité au regard de l'ensemble des exigences légales applicables en la matière. Le peu de cas qui en est ordinairement fait (document souvent succinct et réducteur par rapport aux nombreuses prescriptions légales applicables) rend d'autant moins justifiée sa suppression pure et simple dans la procédure d'enregistrement[1405].

La disparition de la seule justification de conformité qui préexiste en matière d'autorisation n'est pas des meilleurs augures, quant à la justification de conformité en matière d'enregistrement. Incidemment, relevons à cette occasion que, contrairement à ce qu'avance l'administration, la procédure d'enregistrement n'a pas fait preuve d'innovation en matière de justification de conformité.

Il importe de souligner à cet égard la disparition complète dans la procédure d'enregistrement de toute mention, *a fortiori* de tout avis, portant sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs : absence de notice d'hygiène et de sécurité, mais aussi d'avis du

---

[1403] Fait rapporté par L. RADISSON, *« Les activités concernées par l'extension du régime d'enregistrement »,* 5 novembre 2014, *Actu-Environnement.com.*

[1404] On mesure ici, une fois encore, combien le choix des classements reste du ressort de la profession concernée et de la force du lobby industriel face à une administration qui, il est vrai, ne cherche pas à faire preuve d'autorité ni d'impartialité (voir *infra)*.

[1405] Dans le sens d'une démarche que l'on pourrait qualifier de « régression mimétique », le régime de l'enregistrement a servi de référence pour la disparition de cette pièce dans les dossiers de demande d'autorisation, sous le prétexte erroné qu'elle faisait redondance avec les exigences du Code du travail, à l'occasion du décret n° 2014-450 du 2 mai 2014 relatif à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées (voir *supra).*

CHSCT, contrairement à la procédure d'autorisation. Il s'agit là d'une régression qui fait revenir à une situation analogue à celle qui prévalait lors du décret du 15 octobre 1810. La loi de 1917 avait initié la prise en compte des conditions d'hygiène et de sécurité des travailleurs. Avec l'enregistrement, la loi de 1976 aura mis fin à cette démarche pour un grand nombre d'installations initialement soumises à autorisation.

Cela d'autant plus que les installations visées officiellement étaient les petites installations, dont on sait par expérience que ce sont souvent celles qui respectent le moins les règles et les obligations légales en ce domaine. Le rapport relatif au projet de décret d'application de l'ordonnance du 11 juin 2009, présenté au CSIC le 29 septembre 2009, précisait bien que la procédure devait s'accompagner de la consultation du CSCHT, mais cette disposition a, elle aussi, disparu du décret d'application. En outre, les prescriptions générales ne sont d'aucun secours du fait qu'elles ne comportent généralement plus aucune disposition propre à l'hygiène ou à la sécurité des travailleurs.

A la suite du décret n° 2012-189 du 7 février 2012 qui porte sur plusieurs modifications de la procédure applicable aux ICPE soumises à autorisation, une circulaire du 15 novembre relative aux commissions de suivi des sites a été adressée aux préfets. Indépendamment de ces commissions, la circulaire détaille également les modifications apportées par le décret. Parmi ces dernières, l'information obligatoire du CHSCT en sort renforcée : les CHSCT doivent désormais recevoir du chef d'établissement une communication *« sur les décisions préfectorales portant sur les demandes qui auront fait l'objet d'une consultation préalable de ce même CHSCT ».* Il est frappant de relever que, dans le même temps l'administration d'un côté renforce le rôle des CHSCT pour les ICPE soumises à autorisation et, d'un autre, les réduit à néant pour toutes les autres (enregistrement et déclaration) qui vont représenter avec le temps 95 à 98 % de toutes les installations classées.

Par ailleurs, il importe de souligner que parmi les pièces demandées, toute référence aux risques a disparu : risques à l'égard des travailleurs mais également risques à l'égard de l'environnement extérieur. Plus aucune donnée sur les dangers n'est exigée, bien que la volonté (affichée) de l'administration soit d'inciter les établissements visés à s'implanter dans des zones industrielles ou d'activités, lesquelles sont censées présenter moins de risques pour la population.

Mais même dans l'hypothèse où seules les petites installations seraient concernées par le nouveau régime, ce dont il y a lieu de douter, ces installations représentent néanmoins une source de risques non négligeables, notamment en matière d'incendie, susceptibles de se propager au sein de la zone, par effet domino. Ce risque est renforcé par l'absence de toute étude préalable, de toute mesure justificative prise à cet égard, ainsi que par le caractère limité des prescriptions générales y afférant. Le document de conformité auxdites prescriptions générales n'est pas de nature à préciser et à prévenir suffisamment certains risques, qui peuvent concerner des activités en fonction de leur localisation.

Les études et données d'accidentologie produites par le BARPI[1406] montrent bien que, globalement, ce sont les petits sites qui sont la principale source de risques. Et ce, au moment même où le ministère chargé des installations classées donne la priorité à la maîtrise des risques industriels, jusqu'à modifier tous les noms des services et des structures concernés[1407]. Ainsi, la table ronde en marge du Grenelle qui avait œuvré sur l'environnement industriel, avait été baptisée *« table ronde sur les risques industriels ».*

Enfin, si l'article R. 512-6 dispose qu'en matière d'autorisation, les études et documents précités portent sur l'ensemble des installations ou équipements exploités ou projetés par le demandeur qui, par leur proximité ou leur connexité avec l'installation soumise à autorisation, sont de nature à en modifier les dangers ou inconvénients, cette disposition n'est pas reprise pour les installations relevant de l'enregistrement. L'article R. 512-46-2 énonce bien que lorsqu'une installation soumise à enregistrement, par sa proximité ou sa connexité avec une installation soumise à autorisation ayant le même exploitant, est de nature à en modifier les dangers ou inconvénients, la demande adressée au préfet doit être conforme aux exigences de l'article R. 512-33. A l'examen de ces éléments, le préfet, s'il estime, après avis de l'inspection des installations classées, que la modification est substantielle, invite alors l'exploitant à *« déposer une nouvelle demande d'autorisation ».*

Mais cette disposition ne s'applique qu'en présence d'une installation soumise à enregistrement qui serait de nature à modifier les dangers ou les inconvénients de l'autorisation principale, soumise à autorisation ; on reste dans la continuité de la disposition précitée de l'article R. 512-6. Par contre, aucune disposition similaire n'est prescrite lorsque le régime principal est l'enregistrement ; c'est-à-dire quand des installations ou des équipements seraient de nature, par leur proximité ou leur connexité, à modifier les dangers ou les inconvénients de l'installation relevant de ce régime.

La législation ICPE issue de la loi du 19 juillet 1976 procède d'une certaine démarche intégrée. C'est d'ailleurs là l'une de ses rares spécificités par rapport aux lois antérieures. Cette approche est d'autant plus justifiée et nécessaire que, bien souvent, la gestion d'un site industriel est une et, par conséquent, difficilement sécable. La bonne prise en compte de l'hygiène et de la sécurité des travailleurs, qui passe par la qualification et la formation de ces derniers, permet d'améliorer la prévention des impacts majeurs et des risques. Tous ces aspects sont difficilement dissociables ; l'environnement interne d'un site ne peut pas être découplé de l'environnement externe du même site[1408]. L'expérience montre ainsi que ce sont souvent les entreprises les plus respectueuses des autres, qui maîtrisent le mieux et la qualité de leurs produits (respect du client), et l'hygiène et la sécurité (respect du collaborateur) et la qualité de l'environnement (respect de la

[1406] BARPI : Bureau d'analyse des risques et pollutions industriels (ministère chargé de l'écologie).

[1407] La DGPR, direction générale de la prévention des risques, a pris la place de la DPPR (prévention des pollutions et des risques), le SRT, service des risques technologiques, a remplacé le SEI (service de l'environnement industriel). De même, le Conseil supérieur des installations classées (CSIC) est devenu le Conseil supérieur de prévention des risques technologiques (CSPRT).

[1408] V. notamment C. VANULS, *« Travail et environnement »,* Presses universitaires Aix-Marseille, 2014, p. 382 et suiv.

société). **Or, il résulte de tous les faits précités que le principe même du régime de l'enregistrement, tel qu'il a été établi, déconstruit toute cette approche intégrée. Il procède au découplage complet entre l'installation et son milieu, interne comme externe**[1409].

C. La justification et le contrôle insatisfaisants du respect des exigences légales

En vertu de l'article R. 512-46-4, le dossier de demande d'enregistrement doit comprendre une justification du respect des prescriptions applicables à l'installation projetée, notamment des prescriptions générales. Cette disposition, présentée comme la grande nouveauté du régime intermédiaire et la pièce maîtresse du dispositif, pour utile qu'elle soit, ne constitue en fait qu'un expédient aux manques du dossier de demande d'enregistrement.

Initialement le texte prévoyait un engagement de conformité. A la demande des industriels, il a été ensuite envisagé une justification de conformité, avant de devenir une justification du respect des prescriptions applicables. La notion d'engagement, et même de conformité, avait en effet été considérée par les intéressés comme susceptible de se traduire par la notion de responsabilité en cas (fréquent) de non-conformité. La mise en garde d'Anne Allary traduit bien ce fait : « *Le fait de passer (…) à une déclaration de conformité faite par l'exploitant, conduit ce dernier à un engagement fort de responsabilité tant sur le plan civil que personnel, donc pénal. Les exploitants devront donc être vigilants dans le contenu de leur déclaration et surtout conserver les éléments de preuve de leur conformité afin de pouvoir se défendre efficacement en cas de sinistre ou d'accident* »[1410].

Ce document doit exposer les mesures retenues et les performances attendues par le demandeur pour garantir le respect de ces prescriptions. Rappelons qu'à la suite des débats parlementaires, le rapport relatif au projet de décret d'application de l'ordonnance du 11 juin 2009, présenté au CSIC le 29 septembre 2009, indiquait que l'exploitant devait justifier *« l'ensemble des prescriptions concernant ses installations : les prescriptions générales précisées par l'arrêté ministériel, les dispositions générales au titre de la législation installations classées (tant législatives que réglementaires) ».*

De fait, l'exigence a été, là encore, considérablement réduite, puisqu'il n'est plus question de prendre un engagement sur la conformité, ni même de justifier de la conformité aux textes applicables, mais seulement de justifier du respect des prescriptions applicables,

---

[1409] Eric Naim-Gesbert souligne bien que *« l'étude d'impact est l'expression juridique idéale du principe de prévention »*, tout comme Michel Prieur énonce, dans un cadre plus large, que *« pour prévenir, il faut connaître et étudier à l'avance l'impact » :* E. NAIM-GESBERT, *« Droit général de l'environnement »,* LexisNexis, 2ème éd., 2014, p. 181 ; M. PRIEUR, *« Droit de l'environnement »,* Dalloz, 6ème éd., 2011, p. 91.

[1410] A. ALLARY, *« Le troisième régime des installations classées », Qualitique,* avril 2009.

lesquelles se sont limitées en pratique aux seules prescriptions générales. Exigence minimale s'il en est, mais qui est affichée par l'administration comme une évolution remarquable et inédite du droit. La circulaire du 22 septembre 2010 rappelle bien, conformément à la demande des industriels, qu'il ne s'agit pas *« d'un 'engagement' de l'exploitant à respecter les prescriptions réglementaires, mais bien d'éléments techniques montrant comment ces prescriptions seront respectées ».*

Non seulement cette disposition ne relève en rien d'une nouveauté, mais elle a fini par être sensiblement amoindrie. En effet, rappelons à cet égard qu'il est déjà exigé pour le dossier de demande d'autorisation une notice portant sur la *« conformité de l'installation projetée avec les prescriptions législatives et réglementaires relatives à l'hygiène et à la sécurité du personnel »* (art. R. 512-6). Il s'agit en l'espèce non seulement d'une notice de conformité, mais de conformité à l'ensemble des prescriptions applicables en matière d'hygiène et de sécurité, et pas seulement aux seules prescriptions d'un arrêté ministériel – fût-il un arrêté-cadre.

Le retour d'expérience montre que les dossiers d'enregistrement portent en effet sur les seules prescriptions générales. Et, de surcroît, non pas sur la totalité des prescriptions générales mais sur une sélection d'entre elles, considérées comme les plus pertinentes, conformément au guide d'aide à la justification, qui est produit par l'administration centrale pour servir de référence à l'élaboration du document par le demandeur ainsi qu'à son analyse par les services d'inspection. Le fait suivant illustre notre propos.

Comme l'expose le site du ministère chargé des installations classées à l'intention des exploitants (rubrique DGPR), le dossier de demande doit notamment comprendre *« un document justifiant du respect des prescriptions générales applicables à l'installation. Ce document est la pièce principale du dossier d'enregistrement. (…) Pour chaque arrêté de prescriptions générales, un guide d'aide à la justification est produit par l'administration centrale et sert de base à l'élaboration du document par le demandeur ainsi qu'à son analyse par les services d'inspection. Ces guides sont publiés sur le présent site »*. La DGPR dévoie ainsi le dispositif en incitant aussi bien les exploitants que l'inspection à se limiter aux seuls prescriptions générales, et non pas à l'ensemble des prescriptions applicables au site[1411].

Les guides en question, intitulés, *« guides de justification de conformité à l'arrêté relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à enregistrement sous les rubriques … »* précisent que : *« Comme prévu par le Code de l'environnement, le pétitionnaire énumère et justifie dans son dossier d'enregistrement les dispositions prises pour la conception, la construction et l'exploitation des installations afin de respecter les prescriptions de l'arrêté »*. Ces guides

[1411] Contrairement à ce que laisse entendre par ailleurs l'administration et qui est repris par maints auteurs. Ainsi, par exemple, Pascal Planchet indique que le dossier de demande « *justifie du respect des prescriptions, essentiellement ministérielles, qui sont associées à chaque installation soumise à enregistrement ».* C'est, en fait, précisément une partie des seules prescriptions générales relevant d'un seul arrêté ministériel. In : P. PLANCHET, *« Droit de l'environnement »,* Mémento Dalloz, 1ère édiction, 2015, p. 129.

se présentent sous forme de tableaux qui donnent *« un exemple des justifications qui peuvent être apportées dans le dossier d'enregistrement au regard des différents articles de l'arrêté. Un même plan peut comporter plusieurs informations et descriptions ».* Il est explicitement rappelé qu'*« un dossier respectant ce canevas de justification sera considéré comme complet par l'administration »* (souligné par nous).

Or, les tableaux qui constituent lesdits guides de justification du respect des exigences légales d'une part se limitent aux seules prescriptions générales des rubriques concernées, d'autre part ne demandent nullement d'apporter les justifications *« au regard des différents articles de l'arrêté »*, mais de répondre à des questions portant sur certains articles et, pour ces derniers, uniquement pour une partie des dispositions qu'ils contiennent.

Le nouveau formulaire Cerfa, introduit par un projet de décret présenté à la séance du CSPRT du 26 mai 2015 (voir *infra)* et appelé à devenir le dossier de demande d'enregistrement, fait même abstraction de toutes prescriptions autres celles qui figurent dans l'arrêté ministériel régissant l'activité concernée. Il indique ainsi dans la partie 5 *« Respect des prescriptions générales »* que le pétitionnaire doit joindre un document permettant de justifier que son *« installation fonctionnera en conformité avec les* [seules] *prescriptions générales édictées par arrêté ministériel ».* Le formulaire précise, à la suite, que *« des guides de justificatifs sont mis à* [sa] *disposition ».*

En définitive, les justifications à apporter sont limitées et ne constituent en rien une preuve du respect de l'ensemble des prescriptions générales, pour ne considérer que celles-ci. Les tableaux de conformité établissent également, en regard des justifications à apporter aux prescriptions, la nature des contrôles à réaliser lors de l'inspection de recollement. Le texte du site de la DGPR, qui introduit ces tableaux, indique que ces contrôles sont précisés à titre indicatif dans la dernière colonne et ajoute que *« seul l'arrêté fait foi pour fixer le contenu des prescriptions à justifier ».* Or, l'arrêté ne détaille aucunement les prescriptions que le dossier d'enregistrement doit justifier en termes de conformité. Pour autant, les tableaux mentionnent, de façon péremptoire, dans la colonne concernée *: «**Contrôles à réaliser lors de l'inspection de recollement** (lorsque justification non apportée dans le dossier) » (en gras dans le texte).*

En fait, l'administration réduit considérablement l'autre « mesure phare » de l'enregistrement, à savoir les contrôles de recollement, à quelques contrôles limités aux cas de défaut de justifications (elles-mêmes déjà restreintes) dans le dossier de demande. Les contrôles ne sont donc pas présentés comme ayant pour objet de vérifier la sincérité du dossier et l'effectivité des mesures mises en œuvre dans l'exploitation, mais de s'assurer de la complétude des justifications de conformité…qui aurait essentiellement dû relever de l'instruction.

L'examen du guide de justification de conformité à l'arrêté du 27 décembre 2013 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations soumises à enregistrement sous les rubriques 2101-2 (bovins laitiers) et 2102 (porcins) est riche d'intérêt à cet égard.

Il importe de relever, en premier lieu, que les contrôles de recollement portent sur 12 articles parmi les quelque 40 que comporte l'arrêté, et souvent sur une seule disposition par article traité. La justification du respect des prescriptions est à peine plus développée. Ainsi, s'il est précisé en regard de l'article 1er que les effectifs précisés dans la demande d'enregistrement sont compris, pour les vaches laitières, entre 151 et 200 et pour les porcs entre 450 animaux-équivalents et 2000 emplacements de porcs (ou 750 emplacements de truies), aucun contrôle n'est prévu pour s'assurer de la réalité de ces effectifs et de tout éventuel dépassement.

En matière de conformité de l'installation (art. 3), aucune justification n'est demandée dans le dossier ni aucun contrôle n'est prévu, alors que l'arrêté prescrit que *« l'installation est implantée, réalisée et exploitée conformément aux plans et autres documents joints à la demande d'enregistrement ».* Aucune vérification de la réalité de la situation n'est demandée par l'administration. De même, *« l'exploitant énumère et justifie en tant que de besoin toutes les dispositions prises pour la conception, la construction et l'exploitation des installations afin de respecter les prescriptions du présent arrêté ».* Mais le tableau de conformité établi par l'administration ne demande que peu justification en regard de l'ensemble de ces prescriptions. Pour autant, en violation de l'article 3, rappelons que l'administration considère qu'*«un dossier respectant* [le] *canevas de justification sera considéré comme complet ».*

Sur le plan de la sécurité, les conditions d'accessibilité (art. 12) et les moyens de lutte contre l'incendie (art. 13) ne font l'objet d'aucun contrôle en dehors de … vérifier l'affichage des consignes. Le respect tant des objectifs de qualité des cours d'eau, que de la compatibilité avec le SDAGE, le SAGE et les zones vulnérables (art. 16), ne fait appel dans le dossier qu'à une « *liste des obligations qui s'appliquent »* et aucun contrôle n'est envisagé.

Les dispositions des articles 20 à 28 (parcours des porcs, pâturage des bovins, conditions de stockage des effluents, rejets des eaux résiduaires, plans d'épandage et station de traitement des effluents) ne font l'objet d'aucune demande de contrôle.

La maîtrise des odeurs, des gaz et des poussières (art. 31) se limite dans le dossier à la justification des mesures prises en matière des seules odeurs ; aucun contrôle n'est envisagé (odeurs, gaz comme poussières). En matière de bruit (art. 32), aucun mesurage des bruits n'est prescrit : uniquement la description des équipements et dispositifs qui « limitent le bruit et les vibrations », et aucun contrôle n'est prévu.

La question du bruit est démonstrative en elle-même de l'incompatibilité de la procédure de l'enregistrement avec la protection de l'environnement, et en l'espèce, avec la protection des tiers. Comment croire que des arrêtés standardisés sont à même d'assurer cette protection, en l'absence de tout mesurage (notamment de l'état initial), sur la seule foi d'une description des équipements et dispositifs qui « limitent le bruit et les vibrations » ?

Cette situation est à confronter avec l'esprit de la directive européenne 2002/49/CE du 25 juin 2002, relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement,

récemment transposée en droit interne (articles L. 572-1 à L. 572-11) qui souligne, dans son considérant 1er, que *« dans le cadre de la politique communautaire, un niveau élevé de protection de la santé et de l'environnement doit être atteint et la protection contre le bruit est un des objectifs visés ».*

La gestion et l'élimination des déchets et des cadavres (art. 35) sont renseignées dans le dossier uniquement par *« l'identification des systèmes d'élimination des cadavres, déchets et sous-produits »,* et aucun contrôle n'est prévu.

Par ailleurs, la question se pose quant à la latitude laissée au préfet pour des prescriptions particulières, quand les arrêtés d'enregistrement prévoient ce que le préfet peut prescrire ou non. La comparaison entre l'arrêté susvisé relatif à l'enregistrement et l'arrêté du 27 décembre 2013, relatif aux prescriptions générales applicables aux élevages relevant du régime de l'autorisation au titre des rubriques n° 2101, 2102, 2111 et 3660, va illustrer nos propos pour ne considérer que le cas de sinistres. En matière de lutte contre les incendies, et on sait qu'il s'agit d'une question essentielle, là où l'arrêté relatif à l'enregistrement prescrit certains moyens, l'arrêté relatif à l'autorisation non seulement prescrit ces moyens mais les complète : *« Après avis des services d'incendie et de secours, des moyens complémentaires ou alternatifs de lutte contre l'incendie peuvent être fixés par l'arrêté préfectoral d'autorisation »* (art. 13).

Dès lors, comment peut-on avoir confiance dans les contrôles une fois l'installation enregistrée, quand, d'une part, son dossier de demande repose sur la justification partielle du respect des seules prescriptions générales applicables, et, quand, d'autre part, lesdites prescriptions ne sont pas toujours de nature à assurer un fonctionnement sans risque ou impact pour l'environnement ?

La question se pose d'autant plus que les contrôles de ces installations, avant même l'introduction du régime de l'enregistrement, étaient déjà défaillants. L'exemple, parmi d'autres, de la « Manufacture des Drapeaux Unic », en est une parfaite illustration. Cette société, qui stocke des produits explosifs, avait fait une demande d'agrément, le 17 mars 2001, pour son dépôt permanent, soumis à autorisation ICPE, d'artifices de divertissement de 1,9 tonne sur la commune de Chatte (38). A la suite d'un rapport de l'inspection du 6 avril 2001, le préfet avait adressé une demande de compléments en date du 20 avril 2001, qui portait notamment sur l'absence d'étude de sécurité (prescrite par le décret du 28 septembre 1979).

Malgré l'absence de production des éléments demandés, malgré le procès-verbal de synthèse d'enquête de la gendarmerie du 27 juillet 2007, l'exploitant est finalement mis en demeure de se régulariser et de produire les pièces et études manquantes….par arrêté du 2 novembre 2011 (soit dix années plus tard). Mais, comme entre-temps le régime d'enregistrement est intervenu, la régularisation ne portera plus que sur un dossier d'enregistrement. Lequel sera déposé quelques mois plus tard, mais sans comprendre les compléments demandés, dont les études de sécurité… (au moins pour les parties communicables), compte tenu que le dossier d'enregistrement n'exige aucun élément sur les dangers des substances et des activités. De ce fait, le public a tout ignoré des éventuels risques encourus.

Le rapport de l'inspection, qui avait conclu à la complétude et à la régularité du dossier de demande, mentionne cependant que *« seule la compatibilité du projet en matière d'urbanisme n'est pas respectée ».* Et d'inverser les obligations en mettant à la charge, non pas de l'exploitant, mais de la collectivité le soin de se mettre en conformité avec l'installation de ce dernier : *« L'autorisation d'exploiter devra être conditionnée à la modification du PLU pour classer ces parcelles en zone susceptible d'accueillir des ICPE soumises à enregistrement ».* Il a alors suffi que le maire de la commune d'accueil produise une simple attestation, sans aucune valeur juridique, selon laquelle il sera tenu compte de l'installation dans la prochaine révision du PLU, pour que cette incompatibilité ait été levée par l'administration.

Alors que le dossier se prêtait particulièrement à un refus d'accorder l'enregistrement, ou, *a minima* justifiait un basculement sur la procédure d'autorisation, il n'en fut cependant rien, comme dans bien d'autres cas, tant la procédure d'enregistrement peut être facilement dévoyée par une administration par trop conciliante. L'arrêté préfectoral fut ainsi pris le 16 janvier 2013 sur la base de prescriptions générales, sans saisine du CODERST et sans qu'aucune prescription particulière, notamment en matière de sécurité, ne fut prise.

D. Le cas de l'aménagement des prescriptions générales

Dans le cas d'une demande d'aménagement des prescriptions générales, fixées par arrêté ministériel, la demande d'enregistrement doit indiquer la nature, l'importance et la justification des aménagements sollicités par l'exploitant (art. R. 512-46-5). Cette disposition, légitime au demeurant, bien que l'obligation de justifier la conformité aux aménagements textuels proposés ne soit pas formellement mentionnée, n'est pas sans poser des problèmes d'ordre pratique, mais aussi juridique, dans le cas où le demandeur viendrait à faire cette demande après le dépôt du dossier, à la suite notamment des avis exprimés lors de la consultation publique. Sans même évoquer l'allongement notable de la durée d'instruction qui pourrait en résulter.

Du fait que ces mentions doivent être portées dans le dossier d'enregistrement, lequel est mis à disposition du public dans le cadre de la consultation, le dossier, dûment amendé, devrait alors *de jure* être une nouvelle fois soumis à l'avis des conseils municipaux concernés et aux observations du public, avant d'être présenté au CODERST. La procédure serait alors plus complexe et sans doute au moins aussi longue que la procédure relative au régime de l'autorisation. D'ailleurs, sur le fondement de l'article L. 512-7-2, le préfet peut décider d'instruire la demande d'enregistrement au titre de la procédure relevant du régime de l'autorisation, si *« l'aménagement des prescriptions générales applicables à l'installation, sollicité par l'exploitant, le justifie ».*

Les dispositions de l'article L. 512-7-3 permettent de préciser ce qu'il faut entendre par «aménagement » des prescriptions générales. Il ne s'agit ni de compléter ni de renforcer ces prescriptions, puisque ces possibilités sont explicitement mentionnées, mais bien de

les alléger, de les amoindrir, si ces aménagements sont *« justifiés par les circonstances locales ».*

Ainsi, si l'on reprend l'exemple de l'arrêté du 27 décembre 2013 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations soumises à enregistrement sous les rubriques 2101-2 (bovins laitiers) et 2102 (porcins) : pour le stockage des effluents d'élevage, tant pour l'enregistrement que pour l'autorisation, il est édicté que la totalité des effluents produits doit pouvoir être stockée « pendant quatre mois minimum ». Toutefois, selon les circonstances locales, le préfet peut aménager cette durée.

Mais sur quel fondement ? Le dossier de demande d'enregistrement, de par son indigence, ne présente aucun élément d'appréciation notamment à l'égard du milieu environnant. L'arrêté d'autorisation précise, quant à lui, que *« les durées de stockage sont définies par le préfet et tiennent compte des particularités pédo-climatiques ».* Ce qui paraît une évidence. On retrouve ici toute l'importance de l'étude de l'état initial et du milieu récepteur qui fait tant défaut dans le dossier d'enregistrement.

Du fait de l'absence d'éléments d'appréciation dans le dossier d'enregistrement, le préfet est bien en peine de prescrire des prescriptions particulières qui complètent les prescriptions générales. Sauf à avoir eu des observations étayées dans ce sens lors de la consultation du public, mais on sait que les dispositions qui régissent celle-ci ne facilitent pas la bonne information du public sur le projet, sur ses risques ou ses inconvénients.

A contrario, le préfet sera d'autant plus à même, et plus enclin au regard de l'esprit qui a présidé à la réforme, de répondre favorablement à la demande d'aménagement des prescriptions générales de la part de l'exploitant. Ce déséquilibre se révèle d'autant plus préoccupant, sur le plan de la protection de l'environnement, que dans le même temps les seuils de l'autorisation ont été fortement relevés, par le double effet « cliquet » du régime de l'enregistrement et de la transposition de la directive IED (voir *infra)*.

&3. L'instruction tronquée et expéditive de la demande d'enregistrement

L'instruction de la demande d'enregistrement, pour répondre aux délais prescrits, se traduit par une absence de réelle consultation des services, par des délais expéditifs (A) et par un simulacre d'information du public (B). En outre, le dispositif de « basculement » vers la procédure d'autorisation conduit plutôt à trois sortes de régimes d'enregistrement (C). Enfin, il en résulte une certaine déficience en matière de procédure contradictoire (D).

A. Le défaut de consultations et des délais expéditifs

Déjà amputée par un dossier indigent, la procédure d'enregistrement se caractérise par une instruction allégée de nombreuses consultations et rapidement conduite.

Les modalités d'instruction de la demande d'enregistrement sont définies par la nouvelle sous-section 2 de la section II (art. R. 512-46-8 à 512-46-18). En ce qui concerne l'examen proprement dit du dossier de demande par l'administration compétente, la recevabilité du dossier est conditionnée à la complétude du dossier et à sa régularité (art. R. 512-46-8), comme c'est le cas général. Le préfet en avise alors l'exploitant. Le préfet peut décider que la demande d'enregistrement sera instruite selon les règles de procédure propres au régime de l'autorisation, si le projet s'inscrit dans l'un des trois cas prévus à l'article L. 512-7-2.

En vertu de cette même disposition, lorsque le demandeur souhaite que sa demande d'enregistrement soit instruite selon la procédure relative au régime de l'autorisation, il en fait la demande au préfet accompagnée du dossier visé à l'article R. 512-6. Toutefois, le préfet n'est pas tenu de répondre favorablement à cette demande pour autant, quand bien même elle émane de l'exploitant, et ne peut y donner suite que *« s'il estime que les conditions fixées par l'article L. 512-7-2 sont remplies ».* A savoir, dans le cas présent, si l'aménagement des prescriptions générales, sollicité par l'exploitant, le justifie. Il en résulte une sorte de compétence liée du préfet pour mettre en œuvre la procédure d'enregistrement, du moment que l'installation relève de ce régime par le biais de la nomenclature.

La décision du préfet de faire compléter le dossier en vue de l'instruire selon le régime de l'autorisation doit être motivée et publiée. Le fait qu'elle soit publiée peut donner un retentissement important à cette mesure et attirer la suspicion, voire le rejet du projet. Il s'agit là d'une disposition qui peut se révéler contre-productive à l'égard des objectifs de la réforme ; le retour d'expérience montre d'ailleurs qu'elle n'est mise en œuvre qu'avec la plus grande parcimonie. Elle n'a pas son équivalent en matière d'autorisation, dans le cas d'une incomplétude de dossier.

La décision du préfet doit intervenir dans les trente jours qui suivent la fin de la consultation du public. Ce qui permet de tenir compte des observations de ce dernier : cette disposition, plutôt protectrice pour les tiers, est en fait fortement amoindrie par les modalités de la consultation (voir *infra).* Le préfet invite alors le pétitionnaire à compléter son dossier de demande conformément aux dispositions de l'article R. 512-6 (production notamment d'une étude d'impact et d'une étude de dangers).

Les articles R. 512-46-17 et 512-46-18 closent la sous-section 2 et comportent deux dispositions majeures. La première réside dans la saisine du CODERST lorsque le préfet envisage soit de prononcer un refus d'enregistrement, soit d'édicter des prescriptions particulières complétant, renforçant ou aménageant les prescriptions générales. Il en informe alors le demandeur, en lui communiquant le rapport de l'inspection des installations classées. Le pétitionnaire peut présenter ses observations dans un délai de quinze jours et a la possibilité de se faire entendre ou de se faire représenter au CODERST. Ce dernier n'est donc consulté que dans ces cas ; il ne l'est point si le préfet reprend à l'identique les prescriptions ministérielles (cas le plus fréquent).

La seconde disposition peut se révéler contraignante pour l'exploitant. En effet, conformément à l'article R. 512-46-18, sauf s'il a décidé que la demande d'enregistrement sera instruite selon les règles de procédure relative au régime de l'autorisation, le préfet doit statuer dans un délai de cinq mois à compter de la réception du dossier complet et régulier**.** Il ne peut prolonger ce délai que de deux mois, par arrêté motivé, qui semble être impératif et rédhibitoire du fait qu' *« à défaut d'intervention d'une décision expresse dans les délais mentionnés, le silence gardé par le préfet vaut décision de refus ».* En cas de dépassement du délai maximal de sept mois la demande est réputée refusée, ce qui peut, dans certaines circonstances, se révéler très court, notamment dans le cas de la saisine du CODERST. Ce principe selon lequel le silence vaut refus a été maintenu, malgré les demandes contraires du monde industriel, dans le cadre des dispositions résultant de la loi du 12 novembre 2013 (qui abroge l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 en vertu duquel le silence de l'administration valait refus de la demande).

Le Gouvernement aurait accédé à cette demande, si cela n'avait pas été contraire aux dispositions de la directive précitée de 1985, qui exige une autorisation explicite. Pour autant, ce dispositif est-il protecteur de l'environnement ? Du fait que la volonté de l'administration est d'autoriser, et non pas de refuser, le court délai imparti au préfet pour prendre sa décision concourt plutôt à accélérer toute la phase d'instruction, au détriment de la recherche de données et d'utiles consultations. Et, *in fine,* au possible détriment de l'environnement.

Le délai raccourci de l'instruction du dossier était une des exigences des industriels et l'un des engagements de l'Etat. Toutefois, il s'agit là d'une exigence forte qu'on ne retrouve pas dans le régime de l'autorisation, où il est prescrit que le préfet doit statuer dans les trois mois à compter du jour de réception par la préfecture du dossier de l'enquête transmis par le commissaire enquêteur. En cas d'impossibilité de statuer dans ce délai, *« le préfet, par arrêté motivé, fixe un nouveau délai »* (art. R. 512-26). D'une part, le préfet reste libre de déterminer la durée de ce délai, d'autre part, à défaut, le silence gardé ne vaut nullement décision de refus.

L'arrêt *Tchijakoff*, très commenté, consacrait déjà le fait que l'expiration du délai de trois mois ne faisait pas naître de décision implicite quelconque et ne dessaisissait pas l'autorité administrative qui restait tenue de statuer[1412].

De plus, le défaut de motivation n'est pas de nature à vicier l'arrêté de prorogation : le Conseil d'Etat, après avoir rappelé cette jurisprudence, bien établie, en avait déduit à l'occasion du litige qui lui était soumis que *« par suite, la circonstance qu'un arrêté de prolongation ne soit pas motivé est sans influence sur la légalité de la décision prise à l'issue du délai ainsi irrégulièrement prolongé »* (CE, 2 mai 2007, *MEDD*, n° 295024, *Envir.* juill. 2007, n° 144, obs. Gillig).

[1412] CE, 9 juin 1995, *Tchijakoff,* n°127763, Lebon 233 ; *Dr. adm.* 1995, n° 685 ; *RJE* 1996, 192 ; *Dr. env.* 1996, n° 34, p 126, note Léost ; *LPA* 28 nov. 1997, n° 143, note Staub ; *JCP* 1995, IV 2610, obs. Rouault ; *RJE* 1996, 162, obs. Schneider ; *BDEI* 1996/3, p. 12.

Depuis lors, les arrêts fondateurs *Danthony et Ocréal* ont considérablement élargi le champ des irrégularités de procédures qui sont sans incidence sur la légalité de l'acte litigieux, du moment qu'elles n'ont pas eu pour effet de nuire à l'information complète du public, ni d'exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative[1413].

Ce délai court et impératif en matière d'enregistrement, dont l'inobservance entraîne le refus implicite, se trouve confronté à une autre difficulté touchant à la nature et au contenu du dossier. En effet, en vertu de l'article L. 512-7-3, le préfet ne peut prendre l'arrêté d'enregistrement que si le demandeur a justifié du respect de l'ensemble des prescriptions (dans les conditions que l'on connaît). Dans le cas où des prescriptions particulières viendraient à modifier les prescriptions générales, et d'autant plus s'il s'agit de renforcements notables, le dossier d'enregistrement devrait comporter le justificatif de conformité à ces prescriptions particulières, en application de l'article R. 512-46-4 (8°). Le délai imparti court-il depuis la date du dépôt initial du dossier, qui avait jusqu'alors été considéré comme complet, avec le risque probable qu'il soit forclos, ou bien depuis la remise des justificatifs de conformité, en tant que complément au dossier ?

Dans ce dernier cas, plus satisfaisant en droit, le demandeur bénéficierait d'un nouveau délai, mais avec la contrainte que le dossier, ainsi complété, devrait à nouveau faire l'objet de la consultation du public et des conseils municipaux concernés. C'est d'ailleurs toute la question de la légalité de la procédure de décision de l'autorité administrative qui se pose, dans le cas où il est procédé à des modifications significatives des prescriptions générales, sans l'avoir soumis au préalable à la consultation des tiers. Il y a là matière à contentieux et source d'insécurité juridique.

Si l'information préalable du CHSCT a disparu et le rôle du CODERST a été limité aux seuls arrêtés dérogeant aux prescriptions générales, les dispositions qui régissent l'instruction du dossier d'enregistrement ne prévoient aucunement la consultation des services de l'Etat. La consultation est strictement réduite à celle du public et du conseil municipal de la commune d'implantation (voir *infra).* Toutefois, depuis l'institution de la procédure d'autorisation unique, qui permet notamment au préfet de s'affranchir de nombreuses consultations, dont celle du CODERST, cette question de procédure qui était propre à l'enregistrement ne se distingue plus guère de celle qui régit l'autorisation dite unique[1414].

[1413] Pour une analyse contraire : J. BETAILLE, *« Insuffisance d'étude d'impact : Danthony ne change rien ou presque », Dr. env.,* n° 231, fév. 2015, pp. 65-70. Par ailleurs, cette jurisprudence étend sensiblement le champ, tout en restant dans le même esprit, de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011, de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. En effet, son article 70 dispose : *« Lorsque l'autorité administrative, avant de prendre une décision, procède à la consultation d'un organisme, seules les irrégularités susceptibles d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise au vu de l'avis rendu peuvent, le cas échéant, être invoquées à l'encontre de la décision ».* Voir en ce sens, pour une ICPE d'exploitation de granulats : CAA Marseille, 5 nov. 2013, *Sarl Granulats Gontero,* n° 11MA00547.

[1414] Cela résulte encore de qui pourrait être qualifié de « mimétisme régressif » : une disposition régressive introduite dans une procédure est ainsi reproduite et amplifiée, de proche en proche, dans l'ensemble du corpus.

Cet allégement de procédure, notamment par la suppression du recours à l'avis des services, avait été justifié par la contrepartie de mobiliser plus de ressources pour l'instruction et le contrôle des installations soumises à autorisation. Or, à peine le régime d'enregistrement avait-il vu le jour que le décret n° 2012-189 du 7 février 2012 relatif aux commissions de suivi de site avait, à son tour, allégé la procédure relative au régime de l'autorisation, notamment en réduisant sensiblement le nombre des avis obligatoires à recueillir parmi les services et organismes de l'Etat. Il fut aussitôt suivi du décret n° 2014-450 du 2 mai 2014 relatif à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées, qui a considérablement allégé la procédure en matière de la consultation tant des services que des commissions administratives (voir *supra*).

Ainsi, en application de l'article R. 512-21 modifié, les seules consultations obligatoires préalables sont celles de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), en fonction des cultures concernées et de la localisation du projet, et de l'établissement public du parc national. Les avis de ces établissements sont joints au dossier d'enquête publique, s'ils sont disponibles, en sus de celui de l'Autorité environnementale. Le décret supprime l'obligation formelle pour les préfets de consulter leurs propres services, laissant cette démarche à leur discrétion : « *Il vous appartient donc, dorénavant, de définir localement les modalités d'association des différents services à l'instruction des demandes d'autorisation pilotées par l'inspection des installations classées* », précise la circulaire du 15 novembre 2012[1415]. Cette simplification des règles de consultation vise à réduire les délais des procédures d'autorisation et à inscrire ces dernières dans le cadre du fonctionnement de l'Administration en mode "projet", conformément aux instructions du Premier ministre édictées dans sa circulaire du 1er février 2012. Toutefois, le fait de rendre facultatif la consultation des services administratifs rend ces avis non obligatoires : ils deviennent dès lors exclus de l'obligation d'être joints au dossier d'enquête.

Compte tenu que les activités industrielles et minières sont interdites dans le cœur d'un parc national en application de l'article L. 331-4-1[1416], en pratique l'obligation de consultation des services et établissements publics se limite donc au seul INAO. La consultation de ce dernier n'était que facultative jusqu'à la modification introduite par le décret du 7 février 2012 : c'est une nouvelle preuve de la force du lobby agricole (voir *infra)*.

B. Le simulacre d'information du public

Conformément à l'article L. 512-7-1, le dossier de demande d'enregistrement est mis à disposition du public. Il ne fait donc pas l'objet d'une enquête publique. Le cadre fut bien posé, dès l'origine, lors de la séance du CSIC du 29 septembre 2009. Comme l'on rappelé

[1415] BO du MEDDE n°2012/22 du 10 décembre 2012.

[1416] Issu de l'article 4 de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

les rapporteurs de l'administration, Henri Kaltembacher et Gaëlle Le Breton, le CSIC avait souhaité introduire une information et une participation du public. Malgré cela, le choix de l'administration a été de ne pas recourir à l'enquête publique, « *mais à une procédure de consultation du public inspirée de la législation minière ».* Cette initiative est déjà, à elle seule, fort démonstrative de l'affadissement intentionnel des règles de procédure par le nouveau régime, quand, dans le même temps, la législation minière était vivement critiquée et faisait l'objet d'une réforme législative, dans le but, inverse, de renforcer notamment la participation du public.

Aucune disposition ne prescrit de résumé non technique du dossier, contrairement au dossier de demande d'autorisation qui doit obligatoirement comprendre un tel résumé aussi bien pour l'étude d'impact que pour l'étude de dangers, conformément aux articles R. 512-8 et R. 512-9. Il s'agit là d'un manque fondamental en matière d'information et de consultation du public, qui traduit bien l'esprit même de la procédure.

Par ailleurs, il importe de relever l'absence dans le dossier d'enregistrement de la mention des textes qui régissent la consultation publique en jeu et, surtout, l'indication de la façon dont cette consultation s'insère dans la procédure administrative relative à l'opération considérée, comme cela est exigé pour les enquêtes publiques. Cette précision a pourtant son importance pour la bonne information des tiers comme l'expérience le démontre au regard de la complexité de ce type de procédures[1417].

De plus, c'est une portion congrue du dossier de demande d'enregistrement qui est mis en ligne sur internet, contrairement aux assurances données lors des débats préparatoires sur les innovations de la réforme, notamment sur la place accordée à l'information électronique du public. Ainsi, comme l'expose le site du ministère chargé des installations classées (rubrique DGPR) : *« La demande mentionne les renseignements suivants en référence à l'article R. 512-46-3 : l'identité du demandeur, la localisation de l'installation, la description, la nature et le volume des activités ainsi que les rubriques de la nomenclature dont relève l'installation ».* La DGPR précise à l'intention des exploitants que : ***« Cette description succincte*** *(de l'ordre d'une à deux pages) doit permettre au public de comprendre quelle est l'installation projetée et en quoi elle consiste. C'est cette demande d'enregistrement qui est mise en ligne sur Internet »* (en gras dans le texte).

De même, les rapports standardisés de recevabilité des dossiers d'enregistrement par l'inspection mentionnent, uniformément, que *« les éléments du dossier paraissent*

[1417] C'est pourquoi en vertu de l'article R. 122-11, lorsque l'autorité compétente constate qu'un projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre Etat, membre de l'Union européenne ou partie à la convention du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière signée à Espoo, ou lorsqu'elle est saisie par l'Etat affecté par le projet, elle lui notifie sans délai l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique et lui transmet un exemplaire du dossier d'enquête. Le résumé non technique de l'étude d'impact mentionné au III de l'article R. 122-3 et l'indication de la façon dont l'enquête publique s'insère dans la procédure administrative sont traduits, si nécessaire, dans la langue de l'Etat intéressé, les frais de traduction étant à la charge du maître d'ouvrage.

suffisamment développés pour permettre à l'ensemble des parties prenantes d'apprécier au cours de la procédure les caractéristiques du projet d'exploitation de l'installation sur son site et au regard de l'environnement ». Ces rapports sont établis sur des dossiers qui *« comportent l'ensemble des pièces et documents exigés par les dispositions des articles R. 512-46-3, 4, 5, 6 du Code de l'environnement* ». Ce qui est effectivement le cas, en pratique. Or, ainsi qu'il a été détaillé, ces seules dispositions, auxquelles se limitent bien souvent les dossiers, ne permettent aucunement d'apprécier les caractéristiques de l'installation « au regard de l'environnement », du fait même que l'environnement n'est tout simplement pas étudié.

Compte tenu de ces déficiences, pour tenir enfin compte des préconisations du CSPRT émises en mai 2013[1418], mais aussi pour répondre aux demandes de la Commission européenne, le projet de décret portant modification du régime de l'enregistrement et diverses mesures relatives à la prévention des risques, présenté au CSPRT le 26 mai 2015, modifie l'article R. 512-46-14. Désormais, le dossier complet doit être mis en ligne sur le site internet de la préfecture durant la durée de la consultation du public.

En ce qui concerne la justification de conformité, les rapports de l'inspection mentionnent, parmi les pièces qui attestent du *« caractère complet et régulier du dossier »,* l'existence d'un document *« justifiant du respect des prescriptions applicables à l'installation ».* Or, la justification apportée par les dossiers ne porte, bien souvent, nullement sur l'ensemble des prescriptions applicables, mais bien sur les seules prescriptions générales comme il vient d'être vu. Et, même, sur une partie seulement de celles-ci : maints dossiers comportent, en effet, *« une notice (sic) relative aux prescriptions générales »*, qui est établie, en fait, sur *« la base du Guide à l'élaboration d'un dossier d'enregistrement »* mis en ligne par le ministère. Invariablement, pour la recevabilité du dossier, l'inspection considère que ce guide, fort incomplet, est non seulement suffisant et complet, mais *« suffisamment détaillé »* pour le mettre à disposition du public.

Il est entendu, dans ce qui suit, par « information du public » information *lato sensu,* à savoir aussi bien celle de la population que des conseils municipaux. Conformément à l'article R. 512-46-10, le rayon d'affichage de l'avis au public est régi par l'article R. 512-46-11. Ce rayon comprend ainsi la commune où l'installation est projetée, les communes concernées par les risques et inconvénients dont l'établissement peut être la source et, au moins, celles dont une partie du territoire est comprise dans un rayon d'un kilomètre autour du périmètre de l'installation concernée.

L'ordonnance, codifiée en l'article L. 512-7-1, faisait mention des communes *« situées à proximité de l'installation projetée »*. Le décret d'application satisfait donc pleinement à

[1418] Rappelons qu'à la suite des conclusions du groupe de travail d'évaluation du régime de l'enregistrement, le CSPRT avait acté, lors de sa séance du 28 mai 2013, de *« mettre en ligne les dossiers d'enregistrement ».*

cette disposition en la précisant. Le rayon minimal d'affichage qui prévaut pour le régime de l'enregistrement est réduit ici à un rayon d'un kilomètre, outre les communes pouvant être affectées, au-delà de cette distance *« par les risques et inconvénients dont l'établissement peut être la source »*. Cette disposition, qui est reprise de l'article R. 512-14 relative à la procédure d'autorisation, n'a juridiquement pas de sens ici, dans la mesure où, justement, le dossier d'enregistrement ne comporte réglementairement aucun élément d'appréciation sur les risques encourus par la population ou les dangers présents dans l'installation[1419].

A titre de comparaison, l'article R. 512-14 en matière d'autorisation édicte que les communes comprises dans le rayon d'affichage sont celles concernées par les risques et inconvénients dont l'établissement peut être la source et, a minima, *« celles dont une partie du territoire est située à une distance, prise à partir du périmètre de l'installation, inférieure au rayon d'affichage fixé dans la nomenclature des installations classées pour la rubrique dont l'installation relève ».* Soit, en l'occurrence, un rayon variant de 0,5 à 6 km. Dans le cadre de la réforme, il paraît inconséquent d'avoir maintenu pour le régime de l'autorisation les dernières rubriques de l'ancienne nomenclature avec des rayons d'affichage de 0,5 km, c'est-à-dire inférieurs à la procédure allégée de l'enregistrement. Dès lors, il convenait en premier lieu de supprimer les derniers vestiges de l'ancienne nomenclature (voir *infra)*, à défaut soit de faire faire basculer ces activités dans le régime de l'enregistrement, soit de supprimer le rayon de 0,5 km.

La distance minimale de 500 m, que ce soit en matière d'éloignement d'une installation par rapport aux tiers (que l'on retrouve par exemple en matière d'éoliennes terrestres ou de certaines IOTA), ou bien en matière de rayon d'affichage, provient vraisemblablement des débats parlementaires relatifs à la loi du 20 avril 1932 modifiant celle du 19 décembre 1917. Les députés avaient alors considéré, lors de la séance du 17 février 1930, que *« tous les établissements de la première classe devaient être éloignés des habitations de 500 mètres au moins »*[1420].

Cette disposition ne fut finalement pas retenue, compte tenu de l'opposition du Sénat, et aucune distance minimale d'éloignement ne fut fixée, tant dans la loi de 1917 que dans celle de 1976. Il semble cependant bien que cette distance ait servi de référence par la suite : le décret du 21 sept 1977 (art 44, 3ème alinéa) précisait ainsi qu'à titre transitoire le rayon d'affichage de l'ancienne nomenclature (celle refondue par le décret de mai 1953) resterait en vigueur et qu'en cas d'absence de mention de rayon, il était fixé à 500 m[1421].

Par ailleurs, la précision, qui a été introduite par l'article 10 du décret du 13 avril 2010, selon laquelle il convient de comptabiliser la distance d'affichage à partir du *« périmètre*

[1419] Cette difficulté, et incohérence, se double d'une confusion sémantique : le terme de « risques » figurant à l'article R. 512-14 ou à l'article R. 512-46-11, est pris en lieu et place de « dangers » dont l'établissement peut être la source.

[1420] In C. GABOLDE, *op. cit.,* 1978, p. 69.

[1421] Article toujours en vigueur jusqu'à la dernière version consolidée du décret, en date du 16 octobre 2007.

de l'installation », répond certes à la nécessité de mieux définir comment procéder mais ouvre une nouvelle interrogation. En effet, si la jurisprudence a considéré que la formulation antérieure[1422] devait se traduire, en fonction de l'activité de l'installation projetée, par un décompte à partir des limites de propriété, la notion de périmètre de l'installation est plus absconse. Ce périmètre doit-il par exemple être limité à l'atelier de transformation de matériaux ou au périmètre de l'établissement en son entier ?

Cette dernière interprétation semblerait la plus appropriée, à la lumière d'une disposition du Code de l'environnement relative aux sites « Seveso », selon laquelle les installations à haut risque technologique pour la santé ou la sécurité des populations voisines et pour l'environnement peuvent faire l'objet de servitudes d'utilité publique à l'intérieur d'un périmètre délimité autour de l'installation concernée (art. L. 518-8). Sachant qu'en la matière, il faut entendre établissement en lieu et place d'installation (voir *supra),* comme en atteste la mise en œuvre de servitudes d'utilité publique qui ne peuvent se concevoir qu'à l'extérieur de l'établissement. Mais dans ce dernier cas, ce périmètre doit-il se limiter à l'enveloppe constituée par le périmètre de l'usine ou bien s'étendre à toute la limite de propriété ?

En ce qui concerne les modalités de publicité, indépendamment de toute autre mesure que le préfet peut mettre en œuvre si l'importance des risques ou inconvénients du projet le justifient, quatre dispositifs sont prescrits dans les deux semaines précédant le début de la consultation du public *« de manière à assurer une bonne information du public ».* A savoir, l'affichage de l'avis au public à la mairie de chacune des communes concernées, la mise en ligne sur le site internet de la préfecture, accompagné de la demande de l'exploitant, la publication dans deux journaux diffusés dans le ou les départements intéressés, l'affichage sur le site d'implantation de l'installation (articles R. 512-46-13 et 15).

Jusqu'au projet de réforme précitée intervenu en 2015, le contenu de la demande de l'exploitant visé par l'article R. 512-46-3 se limitait à peu d'éléments d'information, très souvent restreint à un tableau de nomenclatures peu compréhensible pour un public non averti. Si un dossier se prêtait particulièrement à une mise en ligne en son intégralité, c'était bien le dossier de demande d'enregistrement du fait de son contenu limité, et de l'objectif initial de la réforme qui était de renforcer l'information du public.

Il est précisé par ailleurs que l'avis au public doit être publié en caractères apparents, indiquer la nature de l'installation projetée et le lieu d'implantation, le lieu, les jours et horaires où le public pourra prendre connaissance du dossier (mairie du lieu d'implantation), formuler ses observations sur un registre et adresser toute correspondance. Cet avis doit également préciser que *« l'installation peut faire l'objet d'un arrêté préfectoral d'enregistrement, éventuellement assorti de prescriptions*

[1422] A savoir que le rayon d'affichage correspondait au minimum fixé dans la nomenclature des installations classées pour la rubrique dans laquelle l'installation devait être rangée.

particulières complémentaires aux prescriptions générales fixées par l'arrêté ministériel prévu au I de l'article L. 521-7, ou d'un arrêté préfectoral de refus ».

Cette précision (soulignée), pour utile qu'elle soit, est cependant partielle, voire incorrecte, et va à l'encontre de la bonne information du public. En effet, le préfet peut non seulement compléter les prescriptions générales, mais aussi les renforcer et surtout les adapter, donc les amoindrir, tant à la demande de l'exploitant que sur son initiative. Or, le public qui entend déposer des observations agit en vue d'influer sur la décision qui sera prise par le préfet. Le fait que l'avis laisse le public dans l'ignorance que le préfet peut, en fait, alléger les prescriptions ministérielles, constitue un biais dans la procédure de consultation. Il en va de même pour les conseils municipaux, sauf à ce que le préfet leur précise spécifiquement toutes les exigences légales en la matière.

Les mesures de publicité sont les mêmes que celles relatives à l'enquête publique en matière d'autorisation, y compris en termes d'affichage, à l'exception notable du rappel dans la presse de l'avis dans les huit premiers jours de l'enquête. La durée de la mise à disposition du public est très légèrement réduite par rapport à celle de l'enquête publique : quatre semaines contre un mois. Une harmonisation entre ces deux durées eût été utile.

L'affichage sur le site est une mesure qui se révèle parfois la plus visible et la mieux appropriée pour attirer l'attention des riverains, comme il est procédé pour le permis de construire. Pour ce dernier, c'est même l'affichage sur le terrain qui fait courir les délais de contentieux. Les modalités d'affichage sur le site projeté de l'installation sont régies par l'arrêté ministériel du 16 avril 2012[1423] qui en précise les caractéristiques et dimensions, lesquelles se retrouvent dans l'arrêté du 24 avril 2012 relatif aux projets soumis à enquête publique.

La procédure d'enregistrement innove en la matière et se montre plus exigeante que toute autre procédure d'information. En effet, alors qu'en matière d'autorisation d'installations classées l'affichage sur le site doit avoir lieu quinze jours avant l'enquête publique et durant toute la durée de celle-ci (soit durant un mois et demi dans la grande majorité des cas, c'est-à-dire en absence de prorogation sur l'initiative du commissaire-enquêteur), il doit y être procédé, dans le cas de l'enregistrement *« dès le dépôt de la demande et jusqu'à la fin de la consultation »*[1424]. Les incidences peuvent ne pas être négligeables.

En pratique, l'affichage devra ainsi être réalisé sur les lieux durant plusieurs mois, et ceci dès le tout début de l'instruction de la demande. Cette situation peut à la fois générer très tôt des réactions de la population ou d'associations, mais également être source de contentieux dans le cas où l'exploitant, pas suffisamment prévenant, n'aurait pas aussitôt

[1423] Arrêté du 16 avril 2012 définissant les modalités d'affichage sur le site concerné par une demande d'enregistrement au titre du titre Ier du livre V du Code de l'environnement.

[1424] A l'exception toutefois des installations d'élevage (voir *infra).*

procédé à l'affichage et veillé qu'il soit bien maintenu tout au long de la phase d'instruction, jusqu'à la clôture de la consultation du public.

La tâche est parsemée d'embûches, d'autant que l'expérience montre que ce type d'affichage en plein air a une faible durée de vie. La difficulté est d'autant plus réelle que l'arrêté ministériel du 24 avril 2012 demande que les affiches soient complétées par l'indication du lieu et de la période où le public pourra prendre connaissance du dossier et faire valoir ses observations, ainsi que par les modalités précises selon lesquelles ces observations peuvent être reçues. Et ceci, dès que le préfet aura communiqué au demandeur les conditions dans lesquelles le dossier est soumis à la consultation du public.

Le décret du 13 avril 2010 ajoute là encore aux dispositions de l'ordonnance, laquelle ne prescrit l'affichage que dans les mairies et *« par les soins du préfet, le cas échéant, par voie électronique »*. L'un des objectifs de la réforme de l'enregistrement, largement mis en avant, était, rappelons-le, d'assurer une *« meilleure information du public »,* mais aussi de mettre en œuvre une consultation « *modernisée grâce à l'utilisation des technologies de l'information »,* comme l'annonçait le communiqué du Conseil des ministres du 21 octobre 2009 relatif au projet de loi ratifiant l'ordonnance.

Il est utile de souligner à cet égard que lors des débats de la séance du CSIC du 3 mars 2009, une des conditions posées par les associations pour prendre en considération le projet de réforme était la participation du public à travers différents moyens, dont le site internet de la préfecture, en insistant *« sur la mise en ligne d'un résumé du dossier ».* En réponse, les représentants du ministère avaient proposé *« d'engager une réflexion approfondie sur l'amélioration de l'accès du public à l'information et à la consultation, sur la mise en ligne, mais pas seulement pour le régime d'enregistrement ».* Lors de la séance du CSIC du 3 mars 2009, le représentant d'une association rappelait que la possibilité d'améliorer l'accès aux informations pour toutes les installations avait déjà été actée lors du Grenelle de l'environnement en septembre 2007 et soulignait que *« l'enregistrement offre l'opportunité d'engager cette amélioration ».*

En réponse, le ministère avait indiqué que *« le problème concerne la mise à disposition des dossiers en général, notamment des études d'impact réglementées par le Code de l'environnement. Ces mesures ont été traitées dans le cadre du Grenelle pour l'ensemble des projets soumis à enquête d'impact. Or le Grenelle II, tel que soumis au Parlement ne propose pas la mise en ligne des dossiers d'étude d'impact. S'il existe un consensus sur la nécessité de faire évoluer la situation, agir sur ce seul régime est délicat.* ». Toutefois, le ministère reconnaissait, lors de la même séance, que *« la proportion d'enquêtes publiques* [était] *considérable »,* et qu'en conséquence *« la mise en ligne d'un dossier d'installation soumise à enregistrement s'avèrerait plus simple que celui d'un dossier soumis à autorisation ».*

Non seulement aucune de ces dispositions n'a vu en fait le jour à l'occasion de la création du régime de l'enregistrement, mais pas davantage par la suite et notamment pas à l'occasion des multiples textes de « simplification » et de « modernisation » du droit, jusqu'à la réforme entreprise en 2015.

Par ailleurs, le public reste bien seul face à la technicité et aux déficiences du dossier : il ne peut aucunement s'appuyer sur l'avis de l'Autorité environnementale (absente de la procédure d'enregistrement), ni du commissaire-enquêteur dont la mission principale est d'assurer une information complète du public. Certes, il peut interroger l'administration compétente, qui n'est pas indépendante et loin d'être disponible, contrairement à un commissaire-enquêteur désigné par un tribunal administratif. De plus, cela générerait inévitablement pour l'inspection des installations classées un surcroît de charge de travail.

Le préfet doit annexer au registre les observations qui lui ont été adressées, ce qui n'est pas sans risque juridique sur la validité de la procédure en cas de défaut de réception ou de collationnement, d'autant plus que cela émane de l'autorité décisionnaire. Là encore, l'administration, qui doit suppléer l'absence du commissaire-enquêteur, peut voir sa charge s'accroître significativement en cas d'affluence du public.

L'inspection des installations classées établit un rapport à l'adresse du préfet, comportant ses propositions sur la demande d'enregistrement *« au vu du dossier de demande, de l'avis des conseils municipaux intéressés et des observations du public »* (art. R. 512-46-16). L'inspecteur instructeur doit ainsi examiner les observations du public, tout comme les avis des conseils municipaux. Doit-il pour autant en faire une analyse, même globale, comme a l'obligation de le faire un commissaire-enquêteur pour les observations du public ? La question, d'importance, reste posée car la disposition précitée ne prévoit nullement que le rapport d'inspection fasse mention de ces avis et observations. Selon les débats tenus au Sénat, *« si un nombre important de réactions négatives se manifestent, elles devront être prises en compte lors de l'instruction ».* Aucune disposition légale n'a toutefois repris l'esprit de cette approche, contrairement à ce qui est édicté en matière d'enquête publique.

Le décalage en matière de consultation et de participation du public entre le régime de l'autorisation et de l'enregistrement est d'autant plus ample que la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a renforcé l'importance des enquêtes publiques, notamment en ce qui concerne la prise en compte des intérêts des tiers. Ainsi, conformément aux articles modifiés L. 123-1 et L. 123-13, l'enquête publique a pour objet d'assurer l'information complète et la participation du public, ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers : *« Les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision ».* Le commissaire-enquêteur conduit ainsi l'enquête de manière à permettre au public de disposer d'une information complète sur le projet, plan ou programme, et de participer effectivement au processus de décision en lui permettant de présenter ses observations et propositions.

Il convient de rappeler que dans la procédure d'enregistrement, le public se trouve seul face au dossier (dont il n'est pas prévu par ailleurs de résumé non technique). Enfin, le rapport du commissaire-enquêteur doit faire état des contre-propositions qui ont été produites durant l'enquête, ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage. Il n'existe aucune obligation de ce type pour le rapport de l'inspection des installations

classées en matière d'enregistrement. Et notamment pas de mémoire en réponse du pétitionnaire.

La circulaire du 25 septembre 2001 relative aux installations classées (procédure d'instruction des demandes d'autorisation) souligne fortement le rôle essentiel de la consultation du public : *« Depuis 1976, la loi française a fixé les principes d'instruction des demandes d'autorisation des installations classée (…) selon une approche intégrée examinant simultanément les différents aspects de prévention des pollutions et des risques dans le cadre d'une procédure ouverte et contradictoire au cours de laquelle toutes les parties concernées sont appelées à s'exprimer en temps opportun. Au plan européen et international, la valeur de cette démarche a été ensuite reconnue et adoptée par la directive européenne n° 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996, ainsi que par la convention d'Aarhus relative à l'accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel. La qualité des décisions d'autorisation ou de refus prises à l'issue de la procédure d'instruction des installations classées ainsi que leur compréhension par l'ensemble des parties prenantes reposent sur plusieurs principes qu'il importe de respecter au cours de l'instruction des demandes, pour amener les différents intervenants à jouer chacun leur rôle et pour favoriser une meilleure participation du public dès le début de la procédure ».* Les différences fondamentales entre les deux procédures se retrouvent d'ailleurs bien dans leur appellation : dans un cas, il s'agit d'une enquête publique, dans l'autre d'une (simple) mise à disposition du dossier.

Conformément à l'article R. 512-46-16, le rapport de l'inspection *« comporte ses propositions sur la demande d'enregistrement et, le cas échéant, ses propositions afin de protéger les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 ».* De prime abord, l'on pourrait relever une certaine redondance entre ces deux dispositions : s'agissant d'un régime relevant d'installations classées, on voit mal en effet la faculté laissée à l'inspection de faire des propositions qui ne satisfassent pas à l'obligation de protéger les intérêts précités. Mais comme le préfet peut régulièrement aménager les prescriptions générales au vu « des circonstances locales », le rapport de l'inspection peut effectivement préconiser des prescriptions particulières qui ne vont pas nécessairement dans le sens de la protection renforcée des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1. C'est sans doute d'ailleurs pourquoi ses propositions en faveur d'une telle protection relèvent du « cas échéant ».

C'est une tout autre interprétation qui prévalait dans le rapport relatif au projet de décret d'application de l'ordonnance du 11 juin 2009, présenté au CSIC le 29 septembre 2009. Ainsi, à l'issue de la consultation du public l'inspection des installations classées devait établir un rapport, où elle pouvait *« proposer des prescriptions supplémentaires aux prescriptions générales de l'arrêté ministériels si le milieu le justifie ».* C'était donc plus exigeant en faveur de la protection de l'environnement et cette disposition faisait alors référence au milieu. Cette mention a disparu dans le décret d'application ; on revient ici immanquablement au péché originel de l'enregistrement : le dossier de demande ne comportant aucune donnée sur le milieu récepteur, l'administration reste démunie en élément d'appréciation, sauf à faire ses propres investigations.

Enfin, contrairement au rapport et aux conclusions du commissaire-enquêteur portant sur une installation classée soumise à autorisation, qui sont rendus publics, notamment par une mise en ligne sur internet, le rapport de l'inspecteur relatif à la consultation du public dans le cadre de l'enregistrement n'est pas publié. Il n'est pas davantage prescrit qu'il soit communiqué au demandeur (sauf si des prescriptions particulières sont proposées). Le régime de l'enregistrement, on le voit, est loin d'avoir gagné en information du public.

C. Un « basculement » de procédure tout relatif : plutôt trois régimes de l'enregistrement

En application des dispositions de l'article L. 512-7-2, le préfet peut décider que la demande d'enregistrement soit instruite selon les règles de procédure prévues *« par la section 1 du présent chapitre »,* c'est-à-dire selon la procédure d'autorisation (règle dite du « basculement »), si l'une des trois conditions suivantes s'applique. A savoir, d'une part, si *« la sensibilité environnementale du milieu le justifie »* au regard de la localisation du projet, sur le fondement des critères mentionnés au point 2 de l'annexe III de la directive susvisée du 27 juin 1985[1425] . D'autre part, si le cumul des incidences du projet avec celles d'autres projets d'installations, ouvrages ou travaux situés dans cette zone le justifie. Enfin, si l'aménagement des prescriptions générales applicables à l'installation, sollicité par l'exploitant, le nécessite.

L'article R. 512-46-9 rappelle ces dispositions si le projet s'inscrit dans l'un des trois cas prévus à l'article L. 512-7-2, mais en tenant compte aussi *« des atteintes potentielles aux objectifs de conservation des sites Natura 2000 ».* La disposition ajoute à la loi d'habilitation comme à l'ordonnance, en faisant valoir des atteintes aux objectifs de conservation des sites Natura 2000, et même à des atteintes « potentielles ».

Cette disposition réglementaire est censée ainsi jouer le rôle de « repoussoir » des installations en dehors de telles zones, ce dont ne s'est jamais caché le Gouvernement, dont la volonté était même d'inciter les exploitants à s'implanter dans des zones d'activités *ad hoc*. C'est toutefois un des nombreux paris, hasardeux, du régime de l'enregistrement, qui ne serait pas aussi critiquable si ces conditions étaient effectivement satisfaites. Or, d'une part, le choix du lieu d'implantation des entreprises ne dépend que très peu du régime ICPE auquel elles pourraient être soumises (si tant est que l'exploitant sache faire la différence à ce stade). Bien d'autres critères rentrent en ligne de compte, dont les aides à l'implantation ou le bassin d'emplois.

[1425] Abrogée et remplacée depuis lors par la directive n° 2011/92/UE du 13 décembre 2011 (simple codification), puis, à compter de 2017, par la directive n° 2014/52/UE du 16 avril 2014.

D'autre part, il résulte des dispositions réglementaires[1426] que les exigences en matière de contenu de dossier de demande sont bien en retrait, comme il a été vu, ce qui restreint considérablement le pouvoir d'appréciation du préfet. Le défaut de donnée sur l'état initial du milieu récepteur et de sa sensibilité prive l'administration de toute possibilité d'appréciation concernant les trois critères précités, sauf à ce que l'administration se substitue au maître d'ouvrage et collige elle-même ces données, ce qui représenterait une très lourde tâche, contraire à l'objectif premier de la réforme.

Tout cela explique que le « basculement » vers une procédure d'autorisation (c'est-à-dire en présence d'un dossier, comprenant une étude d'impact, une étude de dangers et une notice d'hygiène et sécurité, soumis à enquête publique) relève, en fait, de l'exception. Cette procédure ne remédie donc que très ponctuellement aux manques précités et n'améliore que fort peu le dispositif. D'ailleurs la tonalité est donnée par la circulaire précitée du 22 septembre 2010, en vertu de laquelle *« dans des conditions normales le basculement doit rester exceptionnel ».* Les données du ministère chargé de l'écologie le démontrent : seulement un pourcentage insignifiant de dossiers de demande est concerné, chaque année, par cette procédure.

De plus, la procédure de « basculement », quand elle a lieu, ne suit pas rigoureusement la procédure d'autorisation édictée à l'article L. 512-7-2 et détaillée à l'article R. 512-46-9. Ainsi, l'enquête publique qui en résulte est limitée au rayon d'affichage minimal, correspondant à celui prévu pour la procédure d'enregistrement : à savoir 1 km. Ceci en vertu d'une disposition d'un décret pris ultérieurement, en date du 29 décembre 2011 (art. R. 512-46-10). La légalité de cette modification réglementaire paraît d'ailleurs douteuse, car elle ajoute et contrevient à la loi, en restreignant sa portée.

Enfin, le « basculement » ne s'applique qu'à la procédure, pas au classement de l'installation concernée qui demeure une installation soumise à enregistrement, avec toutes les modalités associées. Elle bénéficie notamment d'un arrêté de prescriptions générales propres à ce régime, reste exemptée de la TGAP et de la plupart des exigences afférentes au régime des installations classées soumises à autorisation pour la catégorie d'activités concernée (voir *supra).*

Il en résulte la **dissociation, inédite,** entre la procédure d'une part (procédure d'autorisation) et le régime d'autre part (régime de l'enregistrement) pour la même installation classée. Découplage qui s'ajoute à celui du milieu environnant.

Il en ressort qu'on a affaire à **trois sortes de régime de l'enregistrement** : un régime qui suit entièrement la procédure d'enregistrement, un régime qui est régi globalement par la procédure d'autorisation à la suite du « basculement », enfin un régime d'enregistrement qui comprend des prescriptions initiales relevant de l'autorisation pour les installations existantes (voir *infra)*.

[1426] Dispositions regroupées dans la sous-section 1, relative à la demande d'enregistrement (art. R. 512-46-1 à 512-46-7).

D. Une procédure contradictoire amoindrie

Dans le cas où le préfet envisage de prendre des prescriptions particulières et de saisir le CODERST pour ce faire, le demandeur reçoit communication du rapport de l'inspection des installations classées et peut présenter ses observations dans un délai de quinze jours. De même, il peut se faire entendre, ou se faire représenter, par le CODERST (art. R. 512-46-17).

En dehors de cette situation, la moins courante, qui offre une procédure contradictoire pour le demandeur -mais non pour le public, laissé à l'écart- la procédure d'enregistrement présente le défaut de n'être nullement contradictoire, en défaveur tant du demandeur que du public. Aucun mémoire en réponse n'est en effet prévu, contrairement à la procédure d'autorisation : ni à l'occasion de l'avis de l'Autorité environnementale, en amont, ni à l'occasion de la remise, par le commissaire-enquêteur, des observations du public, en aval de l'enquête publique.

Ces deux temps forts de l'instruction en matière d'autorisation permettent au demandeur de préciser, et souvent d'améliorer son projet ; pour le public, qui a accès à ces mémoires en réponse, cela participe d'une meilleure connaissance du projet et lui permet d'en suivre l'évolution. Enfin, l'inspection des installations classées serait mieux à même de proposer un arrêté d'autorisation plus adapté à la situation et en meilleure connaissance de cause.

Ce dispositif, à la fois contradictoire et utile, est exclu de la procédure d'enregistrement.

&4. Des prescriptions qui favorisent davantage la distorsion de concurrence qu' « un niveau élevé de protection »

La sous-section 3 de la section II du chapitre II du titre Ier du livre V du Code de l'environnement a trait à l'acte d'enregistrement et aux prescriptions complémentaires (art. R. 512-46-19 à 512-46-23). En sus des prescriptions générales, et éventuellement particulières, le préfet peut prendre des prescriptions complémentaires selon certaines modalités (A). Elles sont toutes censées assurer un niveau élevé de protection. En fait, non seulement l'ensemble de ces prescriptions restent parfois bien en-deçà des prescriptions qui prévalent pour les installations soumises à autorisation, mais encore elles génèrent des situations juridiques confuses, inégales et peuvent participer, *in fine,* à des distorsions de concurrence (B).

A. Des dispositions peu propices à favoriser des prescriptions protectrices de l'environnement

En vertu de l'article L. 512-7-5, si les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 ne sont pas protégés par l'exécution des prescriptions générales applicables à l'exploitation d'une installation, postérieurement à la mise en service de l'installation, le préfet peut *« imposer »* toutes prescriptions nécessaires après avis de la commission départementale consultative compétente. En application de cette disposition, l'article R. 512-46-22 précise que le préfet fixe ces prescriptions par arrêté complémentaire sur proposition de l'inspection des installations classées. L'exploitant peut présenter ses observations. L'arrêté peut *« notamment »* prescrire la fourniture des informations prévues aux articles R. 512-46-3 et R. 512-46-4 (éléments constitutifs du dossier d'enregistrement) ou leur mise à jour.

Par ailleurs, l'article R. 512-46-23 précise les modalités d'édiction de prescriptions complémentaires en cas de modification substantielle. Ainsi, toute modification apportée par le demandeur à l'installation, à son mode d'exploitation ou à son voisinage, et de nature à entraîner un changement *« notable »* des éléments du dossier de demande d'enregistrement, et notamment de la justification de conformité, doit être portée avant sa réalisation à la connaissance du préfet avec tous les éléments d'appréciation. Après avis de l'inspection des installations classées, le préfet évalue si les modifications sont *« substantielles »* ou non.

Toutefois, cette appréciation est restreinte par le fait qu'une modification est considérée le plus souvent comme substantielle lorsque sont atteints des seuils quantitatifs ou sont satisfaits des critères fixés par arrêté du ministre chargé des installations classées. Le cas d'une modification considérée comme substantielle, par le fait qu'elle serait de nature à entraîner des dangers ou inconvénients significatifs pour les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1[1427], est bien plus hypothétique en réalité. Il a ainsi été jugé, pour le cas d'une ICPE soumise à autorisation, pour laquelle les exigences sont logiquement plus fortes que pour une installation relevant de l'enregistrement, qu'il n'y avait ainsi pas lieu de procéder à une nouvelle demande d'autorisation si le changement envisagé, même s'il pouvait être considéré comme notable, n'était pas de nature à générer des dangers ou inconvénients nouveaux ou sensiblement accrus (CAA Nancy, 27 nov. 2014, *Sté Antargaz,* n° 13NC01891).

Dans l'affirmative*,* le préfet invite l'exploitant à déposer une nouvelle demande d'enregistrement. Dans le cas contraire, s'il estime que la modification n'est pas substantielle, le préfet fixe, s'il y a lieu, des prescriptions complémentaires, dans les formes prévues à l'article R. 512-46-22. Si l'article R. 512-46-23 reprend quasiment à l'identique les dispositions de l'article R. 512-33 relatives au régime de l'autorisation, l'application qui peut en être faite, selon la puissance des lobbies, diverge fortement. Comme en attestent, par exemple, les arrêtés du 27 décembre 2013 relatifs aux prescriptions générales applicables aux installations d'élevage relevant de l'autorisation ou de l'enregistrement.

[1427] Comme pour le régime d'autorisation, les intérêts visés par l'article L. 211-1 sont à prendre en compte en sus des intérêts protégés par l'article L. 511-1.

Ainsi, en matière d'enregistrement rappelons qu'est notamment considérée comme modification substantielle *« une augmentation du nombre d'animaux équivalents sur l'installation de 450 pour les porcs et 150 pour les vaches laitières »* : soit un doublement des seuils respectifs de l'enregistrement[1428]. Cette largesse réglementaire permet ainsi à des éleveurs d'exploiter des installations de 300 vaches laitières, sous le régime de l'enregistrement, alors même que le seuil d'autorisation est de 200. Belle prouesse administrative. D'autant plus que cette disposition paralyse l'administration dans son appréciation, pour juger substantielle toute augmentation inférieure des effectifs. En outre, la base légale de cet arrêté est plus que contestable, dans la mesure où il procède, de fait, à un relèvement de seuil alors que cette modification, importante de surcroît, ne peut intervenir que par voie de décret.

En revanche, pour l'autorisation, la qualification d'une modification substantielle nécessitant le dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation fait uniquement référence à l'article R. 512-33, ce qui laisse au préfet une bien plus ample marge d'appréciation et d'intervention. Même pour les installations concernées d'élevage de bovins et de porcs relevant de la déclaration, il n'est pas fait mention de seuils d'augmentation au-delà desquels les modifications apportées peuvent être considérées comme substantielles. Tout comme pour l'autorisation, l'arrêté du 27 décembre 2013 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées soumises à déclaration sous les rubriques n° 2101, 2102 et 2111 se réfère au Code de l'environnement (article R. 512-54) pour toute modification substantielle nécessitant le dépôt d'une nouvelle déclaration.

La disposition susvisée, qui réfrène toute éventuelle inclination administrative à rendre plus sévère les prescriptions lors d'une augmentation de capacités, reste essentiellement l'apanage du régime de l'enregistrement. Lequel, on le voit, déroge en tout.

B. Des prescriptions de nature à créer des distorsions de concurrence

Compte tenu, d'une part, du découplage entre le régime, la procédure d'instruction et les prescriptions et, d'autre part, des situations spécifiques pouvant exister entre les installations nouvelles et existantes, auxquelles s'ajoutent des situations propres aux installations composites, nous sommes en présence de plusieurs sous-régimes d'enregistrement. Le cas d'un établissement composite où l'activité principale est soumise à autorisation reste le plus simple.

Il faut considérer le cas des installations existantes, avant d'examiner la situation des installations nouvelles selon qu'elles suivent la procédure simplifiée d'enregistrement, ou

[1428] Arrêté du 27 décembre 2013 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations relevant du régime de l'enregistrement, au titre des rubriques n° 2101-2 et 2102 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement.

bien la procédure d'autorisation selon le processus dit du « basculement ». Ce sont en fait autant de situations distinctes créées, qui sont autant de sources potentielles de distorsions de concurrence entre les exploitants qui y sont confrontés.

1) Le cas inchangé d'un établissement composite

Comme le précise la circulaire susvisée du 22 septembre 2010, *« il faut considérer ici le régime de l'établissement et non des installations prises une à une ».* Ce qui, incidemment, confirme notre approche fondée sur l'établissement et non pas sur celui de l'installation (voir *supra).* Il en résulte que dans le cas d'un établissement composite, qui relève globalement du régime de l'autorisation, la présence d'une installation soumise à l'enregistrement (qu'il s'agisse d'une installation nouvelle ou existante), n'entraîne aucune conséquence particulière. Le régime le plus contraignant « absorbe » en effet les autres régimes, à savoir jusqu'alors celui de la déclaration. Désormais, celui également de l'enregistrement.

En revanche, la création de l'enregistrement aura des répercussions sensibles sur une installation existante dont l'activité principale relèverait dorénavant de ce nouveau régime.

2) Les installations existantes : les plus concernées par la réforme

Si l'installation, ou l'établissement dans son ensemble, passe du régime de l'autorisation à celui de l'enregistrement, en application des dispositions de l'article L. 512-7 les prescriptions de l'arrêté préfectoral d'autorisation restent applicables au site. Seules les prescriptions rendues applicables aux installations existantes par l'arrêté ministériel de prescriptions générales s'imposent de plein droit. De ce fait, selon les arrêtés ministériels en question, il peut en résulter une somme d'exigences (les prescriptions nouvelles s'ajoutant aux prescriptions initiales) qui peut dépasser largement les prescriptions générales d'un site concurrent nouveau exerçant la même activité, mais qui ne relèvera que de prescriptions relatives au régime de l'enregistrement[1429].

Non seulement l'exploitant d'une installation existante aura fait l'objet d'une procédure d'autorisation selon le droit commun (avec, notamment, un dossier complet et une enquête publique), aura été assujetti à des prescriptions détaillées et se sera éventuellement acquitté chaque année d'une taxe générale sur les activités polluantes

[1429] Par contre, pour un site soumis à déclaration qui relèverait du régime de l'enregistrement, à la suite du changement de la nomenclature, conformément au principe du droit d'antériorité les prescriptions qui s'appliquaient en vertu de la rubrique de déclaration correspondante restent en vigueur.

(TGAP), mais à l'occasion de l'introduction de l'enregistrement il pourrait se voir adjoindre des prescriptions supplémentaires visées par l'arrêté ministériel applicable à cette activité. Toutes choses que n'aura pas eu à connaître l'exploitant d'un site concurrent, nouvellement implanté, pour lequel seule la procédure d'enregistrement va s'appliquer.

De façon encore moins cohérente, pour certaines activités existantes soumises à autorisation aucune des prescriptions générales relatives au régime de l'enregistrement ne s'applique, contrairement à d'autres activités. C'est le cas, par exemple, de l'arrêté du 27 décembre 2013 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2661 de la nomenclature (transformation de polymères), lequel « *ne s'applique pas aux installations existantes déjà autorisées au titre de la rubrique ».*

C'est tout le principe de base de la réforme de l'enregistrement (lutter contre la distorsion de concurrence) qui est mis à mal.

3) Le cas des installations nouvelles, visées par la procédure d'enregistrement

Il correspond à la fois au cas le plus simple et à la situation la plus favorable pour un exploitant. De ce point de vue, l'objectif de faciliter la procédure d'implantation de projets industriels est atteint[1430]. A savoir que les exploitants des installations nouvelles concernées vont bénéficier à la fois d'un dossier extrêmement simplifié, d'une procédure accélérée et peu exigeante, puis de prescriptions globalement plus favorables que celles relatives aux mêmes activités soumises à autorisation de droit commun (voir *supra).*

De plus, les exploitants n'auront pas de TGAP à payer annuellement, ni de garanties financières à contracter pour les activités qui y sont assujetties.

4) Le cas des installations nouvelles, enregistrées selon la procédure d'autorisation (procédure dite « du basculement »)

Si l'installation satisfait à l'un ou à plusieurs des cas de figure prescrits à l'article L. 512-7-2, la demande d'enregistrement peut être alors instruite selon les règles de procédure relatives au régime de l'autorisation, à l'exception du rayon d'affichage d'enquête limité à un kilomètre (voir *supra).*

[1430] Il s'agit davantage d'accélérer la procédure d'implantation, que de faciliter ou d'inciter à l'implantation elle-même, tant il n'a jamais été démontré que la procédure d'autorisation de droit commun était un obstacle aux implantations industrielles.

A titre certes anecdotique, mais illustratif de certaines incohérences de la procédure d'enregistrement, rappelons que cette dernière se fonde sur un rayon d'affichage supérieur à celui de certaines activités soumises à autorisation, pour lesquelles le rayon est resté à 500 m. Rappelons également les nombreuses limites pour la mise en œuvre de cette procédure dite du « basculement », et ce d'autant plus que le pouvoir du préfet reste largement discrétionnaire, quand bien même une des situations évoquées exigerait sans conteste ce basculement, y compris en application de la directive susvisée de 1985.

L'installation concernée restera toutefois régie par le régime de l'enregistrement, quand bien même l'instruction de la demande aurait suivi la procédure propre au régime de l'autorisation. Ce découplage régime/procédure est inédit dans le droit des installations classées. L'effet « basculement » qui en résulte est donc de portée limitée, réduite au seul temps de la procédure, et ne modifie en rien la vie administrative et juridique de l'établissement. **C'est, encore une fois, la nomenclature qui gouverne.** Du moment que l'activité concernée ressortit au régime de l'enregistrement, quelle que soit la procédure diligentée, l'installation restera régie par ce régime.

Il en irait également de même, une fois le mal fait, serions-nous tenté d'écrire, dans le cas où le préfet se serait rendu compte que les prescriptions générales n'étaient pas en mesure, pour certaines installations relevant de l'enregistrement, de protéger les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1. En application des dispositions de l'article L. 512-7-5, il pourrait certes imposer, par arrêté complémentaire, les prescriptions qu'il jugerait nécessaires, mais il ne pourrait en rien modifier le classement de l'installation et prendre, en conséquence, des dispositions propres aux seules installations soumises à autorisation.

&5. Des dispositions communes à l'autorisation : les mesures de publicité et la cessation d'activité

Les mesures de publicité de l'arrêté d'enregistrement sont globalement identiques à celles de l'arrêté d'autorisation en vertu de l'article R. 512-46-24. A savoir : un extrait de ces arrêtés, comportant notamment les motifs et les considérants principaux qui ont fondé la décision, ainsi que les prescriptions auxquelles l'installation est soumise (ce qui revient souvent en pratique à l'intégralité de l'arrêté), doit être affiché à la mairie d'implantation et publié sur le site internet de la préfecture, pendant une durée minimale de quatre semaines. Le même extrait doit être affiché en permanence et de façon visible dans l'installation par les soins du bénéficiaire de l'enregistrement. Un avis est également inséré, par les soins du préfet et aux frais de l'exploitant, dans deux journaux diffusés dans le ou les départements intéressés.

Il est prescrit qu'une copie de l'arrêté doit être adressée à chaque conseil municipal ayant été consulté, ainsi qu'*« aux autorités mentionnées à l'article R. 512-22 »*. Il doit s'agir là d'une reprise malencontreuse des dispositions propres au régime de l'autorisation, car ce texte fait exclusivement référence aux dispositions de l'article R. 122-11 que le préfet doit

mettre en œuvre lorsqu'il est constaté qu'un projet relevant de l'autorisation est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre Etat, membre de l'Union européenne ou partie à la convention d'Espoo du 25 février 1991, ou lorsque l'autorité compétente est saisie par l'Etat affecté par le projet.

Il est enfin édicté qu'une copie de l'arrêté d'enregistrement, de prescriptions complémentaires ou de refus est publiée au recueil des actes administratifs de la préfecture : il s'agit là de la seule exigence supplémentaire de publicité par rapport au régime de l'autorisation. Ce qui, pour le moins, manque de cohérence.

En ce qui concerne la cessation d'activité, les modalités et les conditions de mise à l'arrêt d'une installation et de remise en état du site sont identiques pour les installations relevant de l'enregistrement ICPE à celles qui sont soumises à autorisation, y compris pour les sites Seveso, alors que ces premières ont toujours été présentées par l'administration comme relevant de petites installations, aux dangers ou inconvénients limités et bien connus. Si tel était vraiment le cas, les prescriptions en la matière auraient logiquement dû sensiblement se distinguer de celles qui sont imposées aux sites Seveso.

Section III. Le contentieux de l'enregistrement : un contentieux essentiellement associatif

Maints contentieux ont porté sur des textes régissant le régime de l'enregistrement. Ils ont été l'œuvre de parlementaires et, surtout, d'associations, tandis que les recours des particuliers sont restés quasi inexistants compte tenu, d'une part du faible nombre d'installations créées relevant du régime de l'enregistrement, d'autre part du fait que cela ressortit à des questions techniques et juridiques peu accessibles aux particuliers. De plus, ce contentieux s'inscrit dans le contexte d'un contentieux des ICPE relativement peu fourni.

La loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, mais aussi l'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées ont ainsi fait l'objet de saisines du Conseil constitutionnel, en application soit de l'article 61-2 de la Constitution, soit de l'article 61-1 (QPC), pour conduire *in fine* à une victoire à la Pyrrhus à l'occasion de la remise en cause du régime de l'enregistrement (&1). Les recours ont été, naturellement, encore plus nombreux devant le Conseil d'Etat à l'encontre de textes d'application, sans plus de succès (&2).

&1. Une victoire à la Pyrrhus devant le Conseil constitutionnel

Pour mémoire, le Conseil constitutionnel avait été saisi le 4 février 2009 par plus de soixante sénateurs, en application de l'article 61 alinéa 2 de la Constitution, concernant le seul article 13 de la loi n° 2009-179, qui concernait les contrats de partenariat avec la personne publique. La loi a été partiellement censurée par l'Assemblée suprême, le 12 février 2009, toutefois pas en ce qui concerne les dispositions relatives à l'enregistrement, mais en ce qu'elle a notamment jugé anticonstitutionnel le cavalier législatif qui avait pour but d'amoindrir considérablement le contrôle de l'architecte des bâtiments de France dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP)[1431].

La portée de l'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France (art. L. 642-3, al. 1 du Code du patrimoine) avait naguère déjà été atténuée par l'institution d'une procédure de recours « interne » en cas de désaccord de l'autorité administrative compétente pour accorder le permis de construire. Saisi par cette dernière, le préfet de région peut alors émettre un avis qui se substitue à celui de l'ABF, le ministre chargé de la culture gardant la possibilité d'évoquer le dossier (art. L. 642-3, al. 2. V. du Code du patrimoine).

La loi n° 2009-179 avait alors, grâce à un cavalier législatif, transformé cette fois l'avis conforme en avis simple et supprimé le recours interne, qui ne se justifiait plus[1432]. Profitant de sa saisine pour une autre disposition, à savoir celle relative à l'article 13 précité, le Conseil constitutionnel en a étendu le champ, conformément à sa jurisprudence[1433] , et a censuré six articles de la loi. Il a notamment jugé que les dispositions modifiant les prérogatives de l'ABF, *« qui sont dépourvues de tout lien avec les dispositions qui figuraient dans le projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, ont été adoptées selon une procédure contraire à la Constitution » (Cons. const., déc. n° 2009-575 DC du 12 févr. 2009 : JO 18 févr. 2009, p. 2847).*

La bataille du contentieux à l'encontre du régime de l'enregistrement a connu une forte audience, dès son origine, à l'occasion de deux questions prioritaires de constitutionnalité, renvoyées au Conseil constitutionnel le 19 juillet 2011 par le Conseil d'Etat[1434] à la suite des requêtes de France nature environnement (FNE), visant à faire

---

[1431] Les ZPPAUP ont été remplacées, le 12 juillet 2010, par les Aires de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine (AVAP). Les ZPPAUP mises en place avant cette date ont toutefois continué à produire leurs effets, jusqu'au 14 juillet 2015 (voir *infra*).

[1432] Cette nouvelle tentative de réduire une des dernières prérogatives qui restaient aux architectes des Bâtiments de France en matière d'avis conforme, montre bien, outre la problématique de la décentralisation des pouvoirs auxquels les maires sont très sensibles, une certaine volonté politique de laminer les moindres contraintes environnementales pouvant éventuellement heurter certains projets d'investissement ou de construction.

[1433] Voir notamment sur l'anticonstitutionnalité des cavaliers législatifs : Cons. const., déc. n° 90-277 DC, 25 juill. 1990, *Rec. Cons. const.* 1990, p. 70. L'absence de Code de justice constitutionnelle permet au Conseil de prendre, de son propre chef, de nombreuses prérogatives qui ne sont pas ouvertes aux autres juridictions.

[1434] Décisions n° 340539,340551-340553 du 18 juillet 2011.

annuler le premier décret de nomenclature relatif au régime de l'enregistrement et les arrêtés relatifs aux prescriptions applicables aux premières activités bénéficiant de ce nouveau régime.

La première question portait sur la conformité aux droits et libertés, que la Constitution garantit, de l'article L. 511-2 dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement. Selon FNE, les dispositions de l'article précité, d'une part, ne prévoyaient *« pas de procédure de publication des projets de décrets de nomenclature des installations classées relatifs aux installations soumises à autorisation et à déclaration, comme c'est le cas pour celles relevant de la procédure d'enregistrement*[1435]*, et, d'autre part,* [n'avaient] *pas institué, pour l'ensemble des décrets de nomenclature, une participation directe du public à leur élaboration* ».

La seconde question posée par la même association visait la conformité du paragraphe III de l'article L. 512-7 du même code dans sa rédaction issue de la même ordonnance du 11 juin 2009. Toujours selon FNE, ces dispositions méconnaissaient « *le droit à la participation résultant de l'article 7 de la Charte de l'environnement en ce qu'elles se bornent à instituer une simple information sur les projets d'arrêtés fixant des prescriptions générales applicables aux installations enregistrées, sans mettre en œuvre une participation directe du public »*.

Dans la même décision très commentée[1436], le Conseil constitutionnel a rappelé en premier lieu que l'article 7 de la Charte de l'environnement dispose que *« toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».* Ce faisant, il a considéré que les décrets de nomenclature, qui déterminent le régime applicable aux installations classées, constituent des décisions publiques ayant une

---

[1435] Avec l'affichage sur le site dès le dépôt de demande, c'était le second apport positif de la procédure d'enregistrement avant que cette disposition ne soit étendue à de nombreuses autres procédures (dont celles relatives aux ICPE), à la suite de la décision du Conseil constitutionnel.

[1436] Décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011 (JO du 15 octobre). Pour les commentaires sur cette question, comme sur l'application du principe de participation du public qui en résulte, voir : C. ROGER-LACAN, *« Participation et information du public : la définition par étapes de la portée de l'article 7 de la Charte de l'environnement »*, *BDEI* n° 36/2011, n° 1286 ; B. DELAUNAY, *« La pleine portée du principe de participation – A propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011 », AJDA* 2012, p. 260 ; J.-H. ROBERT, *« Installations classées pour la protection de l'environnement », RSC* 2012, p. 844 ; C. HUGLO, *« Le Conseil constitutionnel et le droit de l'environnement : des droits aux devoirs à l'égard de l'environnement », Envir.* n° 12, déc. 2011, repère 11 ; L. FONBAUSTIER, *« Le côté obscur de la Charte de l'environnement ? A propos d'une incise dans la décision du Conseil Constitutionnel n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011* », *Envir.* n° 2, févr. 2012, étude 3 ; M. MEMLOUK, in : *« Rubrique de jurisprudence constitutionnelle (sept. 2011 – fév. 2012) »*, *BDEI,* n° 38, mars 2012, p. 43-49 ; A. VAN LANG, *« Le principe de participation : un succès inattendu », Nouveaux Cahiers du Conseil cons.,* 1er av. 2014, n° 43 ; L. FONBAUSTIER, *« Chronique de la jurisprudence relative à la Charte de l'environnement (année 2013)* », *Envir.,* n° 5, mai 2014, p. 15-23 ; M. MEMLOUK, *« Le principe de participation du public », BDEI,* déc. 2014, sup. au n° 54, p. 27.

incidence sur l'environnement, et qu'il en va de même des projets de prescriptions générales que doivent respecter les installations classées soumises à enregistrement.

Après avoir relevé que les dispositions contestées prévoyaient que les projets de décrets de nomenclature, ainsi que les projets de prescriptions générales applicables aux installations enregistrées, ne faisaient l'objet que d'une publication, éventuellement par voie électronique, le Conseil constitutionnel a considéré d'une part que le second alinéa de l'article L. 511-2 ne prescrivait pas la publication du projet de décret de nomenclature pour les autres installations classées, à savoir celles qui relevaient de l'autorisation ou de la déclaration. D'autre part, il a jugé que « *ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative* [n'assuraient] *la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause ; que, par suite, en adoptant les dispositions contestées sans prévoir la participation du public, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence »* (souligné par nous).

En conséquence, la Juridiction suprême a jugé que le second alinéa de l'article L. 511-2 et le paragraphe III de son article L. 512-7 étaient contraires à la Constitution, mais que la déclaration d'inconstitutionnalité prenait effet le 1er janvier 2013.

Il est intéressant de relever à cette occasion que l'Assemblée suprême considère que les ICPE relevant de la déclaration sont ici à mettre sur le même plan que les ICPE soumises à autorisation. Cela revient à reconnaître que ces installations, de loin les plus nombreuses (90 % de l'ensemble des ICPE) ont une incidence telle sur l'environnement que le principe de participation doit s'appliquer. L'on peut dès lors s'interroger, et ce, d'autant plus à la lumière de la jurisprudence de plus en plus restrictive en matière du droit à la participation du public (voir plus loin), si la distinction franche qui est faite entre ces trois grands régimes des ICPE, au sein du Code de l'environnement, est encore justifiée.

Indépendamment de ces considérations, cela pose la question fondamentale de l'utilité et de l'efficience du principe de participation lui-même. L'article 7 de la Charte de l'Environnement, en édictant le principe de « *participation du public à l'élaboration des décisions publiques »* se révèle déjà en retrait par rapport aux exigences de la Convention d'Aarhus qui reposent sur la participation du public, non pas à l'élaboration des décisions, mais au processus de décision. Cette restriction au vrai principe de participation se retrouve, dans les mêmes termes, pour les enquêtes publiques (art. L. 123-1). Elle est, paradoxalement, encore plus forte, pour les gros projets soumis à la procédure du débat public, puisque la participation du public se limite au seul « processus d'élaboration des projets », en application de l'article L. 121-1. La seule référence dans notre droit interne à la participation effective au processus de décision revient aux seules dispositions qui régissent le rôle du commissaire-enquêteur édictées à l'article L. 123-13.

Pour autant, toutes ces procédures ne laissent, en réalité, aucune place à la participation du public au processus de décision. Elles se cantonnent à un mode d'expression du public, sans plus, et légitiment les décisions prises, souvent à l'encontre des observations du public, sous couvert de la participation de ce dernier. La mise en œuvre de l'article 7 de la Charte, à la suite de cette décision du Conseil constitutionnel, en est même devenue

caricaturale puisqu'elle se limite à une simple consultation du public, de surcroît de façade (voir plus loin).

La portée de la décision du Conseil constitutionnel dépasse largement le champ des installations classées, et même celui du Code de l'environnement[1437]. Elle a généré de nombreuses saisines, par voie de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), sur le fondement de l'article 7 de la Charte de l'environnement, qui se sont traduites parfois par la remise en cause de textes, sans que globalement la participation du public comme l'environnement y aient cependant gagné.

Ainsi, non seulement la réforme de l'enregistrement n'a pas été paralysée par l'initiative pionnière de FNE, mais la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, qui en a résulté, a plutôt favorisé les groupes de pression et les industriels que les associations ou les particuliers. Cette disposition leur a donné une occasion supplémentaire de faire valoir leurs intérêts, alors que le public, associations comprises, bien moins outillé et disponible pour répondre à toutes les consultations du public susceptibles de l'intéresser, peut difficilement suivre.

A cela s'ajoute le fait que les observations du public sont rarement prises en compte avec la même attention que celles des professionnels. L'exemple de la limitation drastique des délais de recours pour les tiers en matière d'autorisation unique, intervenue après une telle consultation publique, est parfaitement démonstratif (voir *infra*).

Le caractère formel de la participation du public ressort d'ailleurs clairement de l'arrêt du Conseil d'Etat du 17 avril 2015, relatif au recours associatif contre le décret du 27 décembre 2013, en tant qu'il modifie la rubrique n° 2102 en élargissant le seuil d'enregistrement des porcheries de 450 à 2 000 « animaux-équivalents » [1438]. Ainsi, la Haute Juridiction rappelle qu'aux termes du troisième alinéa du II de l'article L. 120-1 : *« Au plus tard à la date de la publication de la décision et pendant une durée minimale de trois mois, l'autorité administrative qui a pris la décision rend publics, par voie électronique, la synthèse des observations du public ainsi que, dans un document séparé, les motifs de la décision. La synthèse des observations indique les observations du public dont il a été tenu compte ».*

Les associations avaient fait valoir que le document rendant public les motifs de la décision ne permettait ni de connaître les observations formulées dans le cadre de la procédure de participation, ni de savoir dans quelle mesure elles avaient été prises en

---

[1437] Avant l'entrée en vigueur du mécanisme de la QPC, en 2010, l'arrêt *Commune d'Annecy* avait déjà conféré une certaine dimension constitutionnelle au principe de participation, en confortant la compétence quasi exclusive du législateur en ce domaine (CE, 3 oct. 2008, *Cne d'Annecy,* n° 297931). Pour une critique de cette jurisprudence, compte tenu de ses conséquences, de la part de la Section des Travaux publics du Conseil d'Etat : Conseil d'Etat, « *La démocratie environnementale »,* La documentation française, 2013, p. 148 et s.

[1438] CE, 17 avril 2015, *Assoc. Eau et rivières de Bretagne, France nature environnement et France nature environnement-Pays de la Loire*, n° 375961.

compte. Néanmoins, le Conseil d'Etat a considéré que ces manques n'entachaient pas la légalité du décret attaqué, du fait que les dispositions précitées, *« qui exigent (sic) que l'autorité administrative, une fois la décision prise, porte à la connaissance du public, par voie électronique, les motifs de la décision et une synthèse des observations du public »,* ne demandent pour autant que la décision elle-même soit motivée.

De son côté, Aude Farinetti démontre, par l'étude des QPC fondées sur la violation de la Charte de l'environnement, que le principe de participation, le plus fréquemment invoqué, est souvent détourné au profit de groupes d'intérêts ou de personnes, qui visent à échapper aux contraintes ou à des exigences légales en ce domaine. Elle en déduit que l'utilisation même du principe de participation dans le contentieux de la QPC est *« un risque pour la protection de l'environnement »*. Risque qu'elle tempère toutefois par le fait qu'il serait contenu par la *« conception restrictive de la notion d'incidence sur l'environnement »*[1439]*.* Pour autant, cette construction jurisprudentielle n'est guère en faveur de la protection de l'environnement.

En effet, un autre effet pervers réside dans le fait que les QPC qui s'en sont suivies sur le fondement de l'article 7 de la Charte de l'environnement se sont accompagnées par une appréciation des « décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement » parfois sélective et contestable, tant de la part du Conseil constitutionnel que du Conseil d'Etat. Comme l'analyse Laurent Fonbaustier[1440], l'approche causale qu'en ont fait par la suite ces juridictions suprêmes s'est traduite par une double exigence (à la fois qualitative et quantitative). Il faut que la décision incriminée ait non seulement une incidence sur l'environnement, mais une incidence significative, et même directe et significative, alors même que la Charte ne mentionne qu'une « incidence sur l'environnement ».

Ainsi, dans sa décision de principe du 23 novembre 2013, le Conseil constitutionnel invoque, à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par les associations France nature environnement et Agir pour les paysages, en matière de dispositifs de publicité, que ne doivent être regardées comme « ayant une incidence sur l'environnement » que les décisions qui ont une incidence « directe et significative » sur l'environnement *»,* du fait que *« le législateur a fixé au principe de participation du public des limites qui ne méconnaissent pas les exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement »*[1441]. La jurisprudence du Conseil d'Etat reprend à son compte le fait que l'incidence doit être directe et significative : *« Ne sont pas soumises à une telle obligation*

[1439] A. FARINETTI, *« L'utilisation du principe de participation dans le cadre de la QPC : la Charte contre elle-même ? », Envir. 2014, n° 12,* étude 17, p. 9

[1440] L. FONBAUSTIER, *« Chronique de la jurisprudence relative à la Charte de l'environnement (année 2013)* », E*nvir.*, n° 5, mai 2014, p. 15-23. V. également P. TROUILLY, *« Charte de l'environnement, article 7 : notion d'incidence sur l'environnement », Envir.* 2013, comm. 84.

[1441] Cons. const., 23 novembre 2012, *Assoc. France nature environnement et a.,* déc. n° 2012-282 QPC ; *RJE 2013,* p. 103, comm. Ph. Zavoli et p. 302, comm. B. Crottet ; *RJEP* n° 708-2013, p. 3. Pour le principe de participation appliquée aux ICPE : R. SCHNEIDER, *« Installations classées », RJE,* 1/2015, p. 166 et s.

les décisions réglementaires de l'Etat ayant une incidence indirecte[1442] *ou non significative sur l'environnement » (*CE, 28 nov. 2013, *Féd. des entreprises de recyclage*, n° 363301 : JurisData n° 2013-028045).

Il en résulte une limitation de plus en plus forte du champ d'application de l'article 7 de la Charte, en contradiction avec le principe de participation, mais aussi avec le fondement même de l'évaluation des impacts environnementaux qui consacre, tant en droit européen qu'en droit national, les effets directs comme indirects. Il a ainsi été jugé l'absence d'incidence significative sur l'environnement des autorisations de travaux de recherches minières, notamment en mer, en Nouvelle-Calédonie, malgré les réels risques de pollution tant par les particules que par les métaux lourds (Cons. const., 26 avr. 2013, *Ensemble pour la Planète,* n° 2013-308 QPC). De même, en ce qui concerne la procédure d'élaboration des arrêtés complémentaires relatifs aux ICPE, qui peuvent pourtant modifier significativement les prescriptions initiales, mais en restant dans le cadre d'absence de « modifications substantielles » (CE, 17 oct. 2013, *Cne Illkirch-Graffenstaden,* n° 370481, *Envir. 2013*, comm. 84, obs. P. Trouilly).

Sont également exclues du champ d'application du principe de participation les obligations de constituer des garanties financières, au motif que l'effet n'est qu'indirect sur l'environnement. Alors même que les installations concernées (en l'espèce de recyclage de déchets) ont été reconnues comme « *pouvant être à l'origine de pollutions importantes des sols et des eaux »*. On ne peut que relever l'ambiguïté, entretenue par le Haute Juridiction, sur la qualification des incidences sur l'environnement (CE, 12 juin 2013, *Fédération des entreprises du recyclage,* n° 360702 ; CE, 28 nov. 2013, *Fédération des entreprises du recyclage,* n° 363301)[1443].

Les dispositions européennes reposent d'ailleurs sur un principe de participation beaucoup plus effectif que ne le retient notre droit. Ainsi, la directive n° 2011/92/UE du 13 décembre 2011, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, souligne l'importance de la participation effective du public à la prise de décisions ; ce qui favorise *« le respect de l'obligation de rendre des comptes et la transparence du processus décisionnel et contribue à sensibiliser le public aux problèmes de l'environnement et à obtenir qu'il apporte son soutien aux décisions prises ».* La directive n° 2014/52/UE du 16 avril 2014, qui la remplacera en 2017, mentionne de la même façon l'obligation qui pèse sur les Etats d'assurer, de manière effective et transparente, la participation du public au processus décisionnel.

[1442] L'incidence indirecte d'un texte sur l'environnement, qui ne trouve pas grâce aux yeux du Conseil d'Etat pour relever du principe de participation du public, se retrouve, de manière similaire, pour les plans et programmes, au motif qu'ils ne sont pas opposables aux tiers, même s'il ont d'évidence une incidence qui peut être majeure sur le plan environnemental : « *Il résulte (…) en particulier du caractère non opposable aux tiers des orientations et mesures contenues dans la charte d'un parc naturel régional, que, contrairement à ce qui est soutenu, une telle charte n'est pas au nombre des plans et programmes ayant une incidence notable sur l'environnement au sens de l'article 3 de la directive 2001/42/CE qui doivent être soumis à une évaluation environnementale »* (CE, 20 décembre 2013, *FNE*, n° 363667).

[1443] R. SCHNEIDER, *« Installations classées », RJE*, 1/2015, p. 166 et s.

&2. Des échecs renouvelés devant le Conseil d'Etat

Outre les questions prioritaires de constitutionnalité à l'encontre de certaines dispositions de l'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement, de nombreux recours ont été diligentés contre des textes d'application, principalement de la part de France nature environnement.

Dès le 31 juillet 2009, FNE déposait un recours en annulation, devant le Conseil d'Etat, à l'encontre de l'ordonnance susvisée, qui était inévitablement voué à l'échec dès la ratification du texte par le Parlement, qui est intervenue par l'article 217 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi « Grenelle II »).

Puis, par arrêts du 14 novembre et du 26 décembre 2012, la Haute Juridiction rejetait les recours de FNE, déposés tous deux le 14 juin 2010, qui visaient à faire annuler respectivement des dispositions du décret n° 2010-367 du 13 avril 2010 modifiant la nomenclature et ouvrant certaines rubriques au régime de l'enregistrement, et celles du décret n° 2010-368 du 13 avril 2010 portant diverses dispositions relatives aux installations classées et fixant la procédure d'enregistrement[1444].

De même, le Conseil d'Etat a rejeté, par une décision du 23 octobre 2013, les différents recours de FNE contre les six arrêtés ministériels du 15 avril 2010 fixant les prescriptions générales applicables à plusieurs catégories d'installations classées relevant du régime de l'enregistrement, à savoir : les entrepôts frigorifiques (rubrique n° 1511), les stockages de pneumatiques (n° 2663), les entrepôts couverts (n° 1510), les stations-service (n° 1435) , les stockages de polymères (n° 2662), dépôts de papiers-cartons (n° 1530)[1445].

Ensuite, les associations Eau et rivières de Bretagne, FNE et France nature environnement Pays-de-la-Loire se sont associées pour déposer le 3 mars 2014 un recours en annulation contre le décret du 27 décembre 2013 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations relevant du régime de l'enregistrement au titre des rubriques n° 2101-2 et 2102 de la nomenclature (en ce qui concerne plus précisément certaines dispositions portant sur les élevages porcins).

Le moyen le plus solide soulevé lors de ces recours, qui avait d'ailleurs conduit le rapporteur public à prendre des conclusions dans le sens de l'annulation du décret

---

[1444] Le fait d'avoir jugé en premier lieu le décret de nomenclature (CE, 14 novembre 2012, *Assoc. France nature environnement,* n° 340539), avant même de s'être prononcé sur le décret fixant la procédure d'enregistrement (CE, 26 décembre 2012, *Assoc. France nature environnement***,** n° 340538) éclaire bien la position originelle du Conseil d'Etat. Voir également : *AJDA* 2013, 10, obs. JEGOUZO ; *BDEI* mars 2013, n° 1535, note Brunet-Lecomte). Par ailleurs, le juge exerce un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, donc un contrôle restreint, pour tous les décrets de nomenclature (CE, 23 mai 1980, *Union des pêcheurs à la ligne de l'Isère, RJE,* 1981/2, p. 106*).*

[1445] CE, 23 octobre 2013, *Assoc. France nature environnement*, n° 340550.

portant diverses dispositions relatives au régime de l'enregistrement[1446], repose sur la méconnaissance de la directive n° 85/337/CEE du 27/06/85 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement[1447]. Et, tout particulièrement, sur le fait que la dispense d'évaluation environnementale des installations soumises à enregistrement, sans prévoir d'examen circonstancié desdites installations, serait contraire aux dispositions de la directive.

Le Conseil d'Etat rappelle, dans ces différents arrêts, les dispositions principales qui régissent la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985, selon lesquelles les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement sont soumis à une évaluation environnementale. Ainsi, l'évaluation est systématique pour les projets mentionnés à son annexe I. S'agissant des projets mentionnés à son annexe II, dans lesquels s'inscrivent les ICPE relevant du régime de l'enregistrement, les Etats membres déterminent au cas par cas si le projet doit être soumis à une évaluation environnementale en tenant compte des critères fixés à l'annexe III de la directive. Parmi ces critères, figurent : « L*es caractéristiques des projets et leur impact potentiel (…) ainsi que leur localisation, appréciée du point de vue de la sensibilité environnementale ».*

Si l'on ne peut que s'accorder sur le champ d'application, ainsi résumé, de ladite directive, l'analyse qu'en fait la Haute Juridiction au regard du régime de l'enregistrement paraît, par contre, des plus contestables. Le Conseil d'Etat considère ainsi qu'en application du premier alinéa de l'article L. 511-2, la soumission des installations classées pour la protection de l'environnement à l'un des régimes d'autorisation, d'enregistrement ou de déclaration résulte de leur inscription, suivant la gravité des dangers et des inconvénients que peut présenter leur exploitation pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, dans les rubriques correspondantes d'une nomenclature. Ce qui est déjà discutable.

Si l'article L. 511-2 dispose en effet que le décret de nomenclature soumet les installations à autorisation, à enregistrement ou à déclaration *« suivant la gravité des dangers ou des inconvénients que peut présenter leur exploitation »*, il convient d'y adjoindre la disposition de l'article L. 512-7, selon laquelle sont soumises à enregistrement *« les installations qui présentent des dangers ou inconvénients graves pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 ».* Ce qui correspond exactement à la définition des installations soumises à autorisation, visée au L. 512-1. Aucune distinction n'est faite entre ces deux catégories d'installations, ce qui est confirmé en pratique : de très nombreuses installations qui relevaient du régime d'autorisation depuis 1977 se sont vu rétrogradées au régime de l'enregistrement, alors même que le degré de gravité n'a pas sensiblement évolué, au regard de l'évolution des technologies, de la maîtrise des dangers et des inconvénients, comme des modifications de la sensibilité du milieu environnant. L'urbanisation croissante en direction des sites industriels est même de

[1446] C'est d'ailleurs le recours qui avait aussitôt entraîné la note en délibéré, enregistrée le 4 décembre 2012, présentée par la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, et qui a finalement emporté la décision du Conseil d'Etat.

[1447] Codifiée entre-temps par la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011.

nature, par endroits, à avoir accru les risques. Le choix du déclassement a trouvé, en fait, son origine dans la volonté de faire basculer le plus grand nombre d'ICPE dans le régime d'enregistrement, pour chacune des rubriques concernées (voir *infra).*

Certes, l'article L. 512-7 subordonne le régime d'enregistrement au fait que *« ces dangers et inconvénients [graves] peuvent, en principe, eu égard aux caractéristiques des installations et de leur impact potentiel, être prévenus par le respect des prescriptions générales édictées par le ministre chargé des installations classées »*. La nécessité d'avoir mentionné que cette condition devait être satisfaite « en principe », signifie bien que toutes les options restent possibles, même celles où les prescriptions générales ne suffisent pas : le régime d'enregistrement prévoit bien ainsi la possibilité pour le préfet de compléter les prescriptions générales par des prescriptions particulières. Il n'en va guère différemment pour le régime de l'autorisation, pour lequel *« l'autorisation ne peut être accordée que si ces dangers et inconvénients [graves] peuvent être prévenus par des mesures que spécifie l'arrêté préfectoral »* (art. L. 512-1). Ceci est d'autant plus vrai que les prescriptions des arrêtés préfectoraux, qu'il s'agisse d'ICPE soumises à autorisation, à enregistrement, ou bien sûr à déclaration, reposent le plus usuellement sur des prescriptions générales édictées par arrêté ministériel. Toutefois les prescriptions particulières que peut prendre le préfet, résultent avant tout de la qualité de l'instruction et de la connaissance du milieu récepteur, et non pas du régime visé.

Rappelons à cet égard que la disposition selon laquelle, *« les prescriptions tiennent compte notamment, d'une part, de l'efficacité des meilleures techniques disponibles et de leur économie, d'autre part, de la qualité, de la vocation et de l'utilisation des milieux environnants ainsi que de la gestion équilibrée de la ressource en eau* » (R. 512-28). Pour autant, et cela reste l'élément incontournable, importe-t-il de connaître avec précision les milieux environnants mais que le dossier d'enregistrement occulte.

Le Conseil d'Etat considère en outre, ce qui est encore plus contestable, que *« la répartition entre ces différents régimes est opérée, en référence à la nomenclature, en fonction de seuils et de critères, qui sont au nombre de ceux qui sont mentionnés à l'annexe III de la directive, prenant en compte notamment les caractéristiques de ces installations et leur impact potentiel sur l'environnement ».* Il omet toutefois de mentionner qu'en vertu même de la directive, à laquelle il se réfère, outre les caractéristiques des projets et leur impact potentiel, *« leur localisation,* [doit être] *appréciée du point de vue de la sensibilité environnementale ».*

Si la répartition entre les rubriques et sous-rubriques de la nomenclature se fait, la plupart du temps, en fonction de seuils, elle ne se fait par contre que très rarement selon des critères précis, et jamais selon les critères fixés à l'annexe III de la directive susvisée. Les seuils de classement ne sont pas établis par l'administration en fonction de critères environnementaux, mais essentiellement en fonction du nombre d'installations

existantes, activité par activité[1448], afin que seule une très petite proportion soit soumise au régime d'autorisation, et une proportion bien supérieure au régime d'enregistrement (voir *infra).*

Ainsi, toute la série 117x « *Substances toxiques pour l'environnement »* porte sur des activités mettant en œuvre de telles substances, sans adapter les seuils en fonction de la sensibilité de l'environnement (humain et naturel). Plus les quantités présentes sont importantes, plus le régime sera, certes, contraignant (de la simple déclaration au classement Seveso haut), mais de façon totalement indépendante du milieu environnant. Or, une fabrication industrielle de substances toxiques pour l'environnement présentera d'autant plus de danger pour cet environnement, que le milieu sera spécifiquement sensible à ces substances (du fait notamment de la vulnérabilité et/ou de la proximité du milieu).

Par exemple, le stockage et l'emploi de substances ou de préparations classées très toxiques pour les organismes aquatiques sont régis par le régime de l'autorisation pour une quantité totale, susceptible d'être présente dans l'installation, supérieure à 100 tonnes[1449], mais par le simple régime de la déclaration pour une quantité comprise entre 20 et 100 tonnes (rubrique 1172). Or, en cas d'accidents, la localisation du site et la sensibilité du milieu récepteur importent bien davantage que la quantité théorique de substances présentes sur l'ensemble du site. Les impacts potentiels risquent d'être d'autant plus forts, que l'établissement jouxte un cours d'eau riche et vulnérable situé en contrebas, même en présence d'une faible quantité de substances présentes. De plus, si la différence entre 20 et 100 tonnes est substantielle, peut-on considérer qu'il en est ainsi entre 90 et 100 tonnes bien que les régimes correspondants vont fortement différer, sans que le milieu environnant, n'ait été pris en compte dans les critères de choix ?

De même, les stations-service sont classées (de la déclaration à l'autorisation, en passant par l'enregistrement) selon le volume annuel de carburant distribué, que les *« installations [soient] ouvertes ou non au public ».* Or, le risque encouru par le stockage ou le transfert de tels liquides inflammables est d'autant plus élevé pour le public, et la probabilité plus grande, que ces installations sont ouvertes au public. Il s'agit là d'un critère tout aussi déterminant que la quantité en présence. Si la nomenclature prenait en compte les critères de l'annexe III de la directive susvisée, le classement aurait dû se faire davantage en fonction de la présence sur le site du public et de l'éloignement des tiers.

Enfin, dans un autre registre le cas des stations d'épuration mixtes (recevant des eaux résiduaires domestiques et des eaux résiduaires industrielles)[1450] est tout aussi démonstratif. Elles sont uniquement soumises à autorisation, mais pour les stations ayant

---

[1448] Le décompte des installations, au regard de la nomenclature existante, avant toute modification, se fonde de surcroît, le plus souvent, sur les données fournies par la seule profession concernée, laquelle est étroitement associée à l'évolution de la nomenclature.

[1449] Ces activités relèvent d'un établissement Seveso haut pour plus de 200 tonnes.

[1450] Lorsque la charge des eaux résiduaires industrielles en provenance d'installations classées autorisées est supérieure à 70% de la capacité de la station, en demande chimique en oxygène (DCO).

une capacité nominale de traitement d'au moins 10 000 équivalents-habitants (rubrique 2752)[1451]. Or, les petites stations mixtes, qui sont exclues du champ des installations classées, ont bien souvent de plus faibles rendements épuratoires que les plus grandes. De plus, la fréquence réglementaire de la surveillance et des mesurages de ses rejets est également moindre. Il en résulte une pollution résiduelle qui parfois diffère peu de plus grandes stations, quand elle ne la surpasse pas. De plus, les petites stations peuvent générer davantage d'incidences négatives sur un petit cours d'eau (et ce, d'autant plus s'il est écologiquement riche), qu'une grande station qui déverserait ses rejets dans un grand fleuve.

A tous ces faits, s'ajoutent les cas, fort nombreux (car les industriels veillent…), où les activités se situent à un niveau à peine inférieur aux seuils : à quelque kilogrammes ou tonnes près, selon les substances, elles ressortissent à l'autorisation ou non, alors que la différence de quantité en jeu est insignifiante en termes de dangers ou d'inconvénients. C'est dire combien la nomenclature n'est pas à même de prendre en compte les impacts potentiels des substances et activités visées, contrairement à ce qu'affirme le Conseil d'Etat.

Dans ses arrêts, la Haute Juridiction reprend à son compte, mais tout en se gardant d'en faire une analyse critique malgré les moyens contraires avancés par les requérantes, les dispositions de l'article L. 512-7, selon laquelle les activités relevant du régime de l'enregistrement *« concernent les secteurs ou technologies dont les enjeux environnementaux et les risques sont bien connus ».* Or, le régime de l'enregistrement a été introduit dans maintes rubriques existantes de la nomenclature, en se fondant bien souvent uniquement sur des seuils quantitatifs (intermédiaires entre ceux de la déclaration et de l'autorisation), et en empiétant largement sur cette dernière. L'enregistrement, à de très rares exceptions près, n'a nullement visé les technologies ou les activités qui auraient pu être considérées comme bien maîtrisées en soi (quels que soient les milieux environnants), mais est venu s'insérer au sein de classements existants. Les exemples sont légion (voir *infra).*

Le cas du stockage de produits explosifs le démontre amplement. On passe de l'enregistrement à l'autorisation, et même au classement Seveso seuil haut, en fonction uniquement de la quantité de substances présentes[1452]. Le secteur et la technologie concernés sont les mêmes ; les risques sont également connus dans un cas comme dans l'autre. Si le régime de l'enregistrement concernait réellement « *les secteurs ou technologies dont les enjeux environnementaux et les risques sont bien connus »*, la

[1451] Dans le cadre de la transposition de la directive IED, un décret de nomenclature a introduit toutefois, en mars 2013, la rubrique supplémentaire n° 3710 relative au « *traitement des eaux résiduaires dans des installations autonomes relevant de la rubrique 2750* [eaux résiduaires industrielles en provenance d'au moins une installation classée soumise à autorisation] *et qui sont rejetées par une ou plusieurs installations relevant de la section 8 du chapitre V du titre 1er du livre V » (*voir *infra).*

[1452] Plus précisément, en fonction de la quantité équivalente totale de matière active susceptible d'être présente dans l'installation.

cohérence aurait dicté que l'ensemble de la rubrique passe sous le régime de l'enregistrement. Or, il n'en fut rien. Si le degré des risques encourus et l'ampleur de leurs conséquences sont fonction de la nature et de la quantité d'explosifs présents, ils sont aussi étroitement liés à l'éloignement des tiers que ne prend nullement en compte la nomenclature. Des dispositions en ce sens avaient été introduites dans la nomenclature par le passé, tant sous l'empire du décret de 1810 que sous celui de la loi de 1917, notamment pour les installations d'élevage, mais ont été abandonnées par la suite[1453].

Ainsi, un site Seveso bien géré, comme c'est souvent le cas, et éloigné des habitants par un périmètre de sécurité, constitue en tant que tel une source de dangers bien moindre qu'un établissement, déployant la même activité, soumis à enregistrement mais inséré dans un tissu urbain.

Le Conseil d'Etat écarte enfin le moyen selon lequel les dispositions législatives et les dispositions réglementaires issues du décret attaqué ne permettent pas de prendre en compte l'ensemble des critères mentionnés à l'annexe III de la directive, pour déterminer si une installation peut être enregistrée, sans avoir recouru à une évaluation environnementale. En effet, selon lui, *« le préfet, saisi d'une demande d'enregistrement d'une installation, doit, en application de l'article L. 512-7-2 du code et de l'article R. 512-46-9 pris pour son application, se livrer à un examen particulier du dossier afin d'apprécier, notamment au regard de la localisation du projet et de la sensibilité environnementale de la zone d'implantation ou du cumul des incidences du projet avec celles d'autres projets d'installations, ouvrages ou travaux situés dans la même zone, qui constituent également des critères mentionnés à l'annexe III de la directive, si une évaluation environnementale donnant lieu, en particulier, à une étude d'impact, est nécessaire* » (souligné par nous).

Le Conseil d'Etat croit bon de rappeler à cet égard que l'article R. 512-46-4 prévoit que « *le dossier de demande d'enregistrement comporte notamment un document permettant au préfet d'apprécier la compatibilité des activités projetées avec l'affectation des sols, un document justifiant du respect des prescriptions applicables à l'installation, notamment[1454] de celles qui ont été édictées par le ministre chargé des installations classées, ainsi que les éléments permettant au préfet d'apprécier, s'il y a lieu, la compatibilité du projet avec les plans, schémas et programmes mentionnés aux 4° à 11° de l'article R. 122-17 ainsi qu'avec les mesures fixées par l'arrêté prévu à l'article R. 222 36 ».*

Cependant, le dossier de demande ne comprend aucun élément d'appréciation sur la localisation du projet (au regard notamment des tiers), ni sur la sensibilité du milieu. De plus, le pétitionnaire n'est pas en mesure de connaître l'ensemble des projets

---

[1453] Ainsi, le décret de nomenclature de décembre 1919 revient à un classement en 1ère classe pour les porcheries tout en relevant le seuil, en fonction de leur localisation, ou non, dans les agglomérations de 5 000 habitants et plus. Dans la même démarche d'un meilleur encadrement des élevages, les vacheries au sein d'agglomérations de 5000 habitants passaient de la troisième à la deuxième classe (voir *supra).*

[1454] En pratique, non pas « notamment », mais bien : uniquement (voir *supra).*

d'installations, d'ouvrages ou de travaux pouvant se situer dans la même zone (qui débordent largement le champ des seules ICPE), et moins encore d'apprécier leurs incidences. Quant à l'évaluation du cumul des incidences de tous les projets concernés, dont le sien pour lequel aucune évaluation n'est demandée, il y a lieu d'en douter.

Il pourra être objecté que, faute d'éléments dans le dossier de demande, il revient au préfet d'apprécier ces faits par le soin de ses services. Or, le propre de la procédure d'instruction des dossiers de demande d'enregistrement est, précisément, de ne pas recourir à la consultation des services et d'achever l'instruction dans des délais très courts. De plus, rappelons que l'objet même de ce régime est d'alléger la procédure afin de dégager des ressources pour les services de l'Etat : si ceux-ci doivent se substituer au pétitionnaire pour déterminer, entre autres, les projets qui peuvent être concernés, évaluer leurs incidences puis apprécier le cumul de toutes les incidences, c'est tout le régime de l'enregistrement qui est remis en cause dans ses fondements mêmes. Le Conseil d'Etat s'est bien gardé d'entreprendre l'examen de cette question.

Il en a conclu qu'il résulte des dispositions ainsi rappelées que les projets relevant de l'annexe II ne sont pas soumis à une évaluation environnementale lorsque, après un examen particulier de leurs caractéristiques, de leur localisation et de leur impact potentiel au regard des critères énoncés à l'annexe III de la directive, il apparaît qu'ils ne sont pas susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

La question de fond reste entière, à savoir comment est-il possible d'apprécier des incidences sur l'environnement, et déterminer si elles sont notables ou pas, en l'absence même d'évaluation environnementale ? L'examen de tous les critères de l'annexe III de la directive, qui se retrouvent, pour l'essentiel, dans le dossier d'examen au cas par cas du régime général (voir *supra),* peut être de nature à porter une telle appréciation. Par contre, l'indigence du dossier de demande d'enregistrement ne le permet aucunement, quoi qu'en ait décidé le Conseil d'Etat qui a jugé, en la circonstance, davantage en opportunité qu'en droit.

Compte tenu des graves lacunes portant sur le milieu récepteur dans la procédure actuelle, que des prescriptions générales ne peuvent évidemment pas suppléer dans tous les cas de figure, un projet de décret portant modification du régime de l'enregistrement a été présenté à la séance du CSPRT du 26 mai 2015. Le projet intègre cette fois les principales caractéristiques dudit milieu, par le biais d'un formulaire à renseigner de la part du pétitionnaire. Le formulaire Cerfa n° 14734*02, concernant le régime général de l'examen au cas par cas, serait ainsi complété par deux autres formulaires au titre de l'enregistrement, l'un pour l'ensemble des ICPE à l'exception des élevages, l'autre qui serait dévolu aux seuls élevages classés (voir *infra).*

A cette occasion, après avoir précisé que la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement a été modifiée par la directive 2014/52/UE du 16 avril 2014, la DGPR a été contrainte de préciser que *« les dispositions proposées aujourd'hui prennent en compte cette nouvelle directive. Dans*

ce cadre, il est proposé d'ajouter au contenu du dossier d'enregistrement (dans le formulaire) les éléments exigés par la nouvelle directive »[1455] (souligné par nous). Or, ces éléments d'appréciation existent déjà dans la directive susvisée de 1985, codifiée en 2011 (voir *supra)*. La directive modificative de 2014 reprend en fait, sans grand changement, ces mêmes éléments.

En outre, l'évaluation du dossier de demande par l'Autorité environnementale, dans le cas d'espèce d'examen au cas par cas, relève d'une décision et non pas d'un avis. L'autorité doit déterminer si la demande est soumise non à une étude d'impact ; dans l'affirmative, il en résulte le « basculement » vers la procédure du régime d'autorisation. Or, dans le cadre de la procédure d'enregistrement, contrairement au régime général, c'est l'inspection qui instruit le dossier et prépare la décision du préfet, qui joue également le rôle d'Autorité environnementale. Pour autant, le Conseil d'Etat a jugé qu' *« aucune disposition de la directive n'interdit que l'autorité environnementale soit, dans certains cas, l'autorité en charge de la police des installations classées compétente pour délivrer ou refuser l'autorisation ; que, par suite, le moyen tiré d'une méconnaissance de l'article 6 de la directive doit être écarté »*[1456] (souligné par nous).

Il est bien difficile d'acquiescer à cette construction jurisprudentielle, pour le moins sibylline. L'affaire ne porte pas sur « certains cas », mais bien sur la totalité des dossiers d'enregistrement, soit une proportion significative et croissante des installations préalablement soumises à autorisation. Or, non seulement l'inspection des installations classées est sous les ordres du préfet, mais elle instruit le dossier et vise sa recevabilité. Elle ne peut être juge et partie, tout en étant sous l'autorité du pouvoir décisionnaire. Enfin, dans un cadre plus large, en vertu de l'article L. 122-1 IV, la décision de l'autorité compétente qui autorise le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage à réaliser le projet prend notamment *« en considération l'avis de l'Autorité environnementale ».* Cette disposition législative présuppose nécessairement que ladite Autorité environnementale soit séparée de l'autorité décisionnaire. Quelle serait la légalité d'une décision qui prendrait en considération l'avis de l'autorité décisionnaire elle-même ?

Par ailleurs, la section des travaux publics du Conseil d'Etat, lors de sa saisine des projets de décrets relatifs l'un à l'évaluation de certains plans et programmes ayant une incidence sur l'environnement, l'autre à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, pris pour l'application la loi du 12 juillet 2010, dite loi Grenelle II, avait bien souligné que le dispositif mis en place pour garantir la soumission à évaluation environnementale de tous les documents susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement *« repose sur la distinction entre les documents systématiquement soumis à évaluation environnementale et ceux qui ne le sont qu'après un examen au cas par cas par une autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement ».*

[1455] Note de présentation de la DGPR concernant le « projet de décret portant modification du régime de l'enregistrement et diverses mesures relatives à la prévention des risques », séance du CSPRT du 26 mai 2015, p. 2.

[1456] CE, 26 déc. 2012, *Assoc. France nature environnement***,** n° 340538.

En conséquence, la section des travaux publics a rappelé que *« la même autorité administrative ne pouvait être à la fois l'auteur ou le co-auteur du plan ou programme et l'autorité compétente pour se prononcer sur l'évaluation environnementale de ce plan ou programme, que ce soit pour décider de sa soumission à une évaluation environnementale ou pour se prononcer sur le rapport environnemental »*[1457]. Dès lors, comment pourrait-il en aller autrement quand il s'agit des projets où le préfet tout à la fois instruit, évalue et décide, comme en matière d'enregistrement ?

Le Conseil d'Etat, en matière de contentieux, a renforcé sa jurisprudence régressive en la matière dans l'arrêt *Sté Roozen et autres,* en jugeant, à l'occasion de recours contre un décret autorisant Électricité de France à créer, sur le territoire de la commune de Saint-Vulbas, une installation nucléaire de base, dénommée installation de conditionnement et d'entreposage de déchets activés, que « *l'étude d'impact relative au projet litigieux était d'une consistance et d'une qualité suffisantes pour assurer l'information complète du public et éclairer l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation ; que, dès lors, la circonstance que la procédure d'enquête a été organisée selon des règles ne comportant pas de transmission pour avis à l'autorité prévue à l'article 6 § 1 de la directive* [Autorité environnementale], *est, en l'espèce, restée sans incidence sur la légalité du décret attaqué »*[1458].

Une telle décision est proprement audacieuse et peu cohérente, même dans le cadre des règles habituelles du contrôle du juge, au regard justement des objectifs de la directive visée, qui donne vocation et mission à l'Autorité environnementale d'évaluer la qualité de l'étude d'impact et d'en informer, en retour, tant le maître d'ouvrage, le public, que l'autorité décisionnaire.

Dans le cadre des recours associatifs susvisés, poursuivant son même raisonnement, la Haute Juridiction rejette également le moyen tiré de la méconnaissance des articles 4, 5 et 6 de la directive 2006/11/CE, en vertu desquels tout rejet dans le milieu aquatique, et susceptible de contenir une des substances relevant des listes I et II de son annexe I, est soumis à une autorisation préalable, délivrée par l'autorité compétente de l'État membre concerné, qui doit en fixer les normes d'émission. En effet, elle considère que, parmi les éléments du dossier de demande d'enregistrement permettant de s'assurer de la compatibilité du projet avec différents plans schémas et programmes, figurent les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), *« lesquels énoncent des objectifs de rejet des substances visées par la directive ».*

[1457] Avis du CE n° 386327, 13 mars 2012.

[1458] CE, 1er mars 2013, *Sté Roozen et autres,* n° 340859, 340957 et 353009 ; X. DE LESQUEN, *« Les effets de la transposition incomplète d'une directive », RFDA,* juill.-août 2013, p. 823. La Cour d'Appel de Lyon, a, pour la suite, considéré, que le défaut de transmission de l'étude d'impact du permis de construire, concernant la même installation nucléaire litigieuse, n'entache pas, pour autant, l'illégalité du permis de construire pris par le préfet (CAA Lyon, 4 déc. 2014, *EDF,* n° 14LY00933).

L'argumentation est on peut plus courte, car c'est oublier d'une part que les SDAGE sont des documents de planification, établis de surcroît sur six vastes bassins hydrographiques. Ils n'ont donc pas pour vocation à détailler les normes d'émission qui doivent être imposées, pour toutes les substances concernées, pour chacune des masses d'eau qui composent ces bassins. C'est oublier, d'autre part, que les SAGE, s'ils établissent notamment des objectifs de qualités des masses d'eau concernées, n'ont pas vocation, non plus, à fixer des normes de rejet, projet par projet. Le Conseil d'Etat fait là une confusion majeure entre les émissions (dont les normes doivent être fixées par l'autorité compétente, pour chacune des installations en fonction de leurs caractéristiques et celles du milieu) et les normes, à respecter, de qualité du milieu ambiant.

En outre, de nombreux cours d'eau ne font pas l'objet à ce jour de SAGE, et certains d'entre eux ne figurent même pas dans les projets de SAGE à venir. Plus encore, de nombreux petits cours d'eau ne font l'objet d'aucun mesurage, d'aucun objectif de qualité, ne bénéficient d'aucune donnée. De plus, même les SAGE ne se réfèrent pas dans le détail à des substances, et encore moins à des flux ou à des concentrations admissibles pour le milieu, notamment en fonction des points de rejets. Or, l'obligation de soumettre à autorisation préalable les rejets de substances relevant des listes I et II de l'annexe I de la directive 2006/11/CE, et d'en fixer les normes d'émission, s'impose à toutes les installations concernées, quel que soit leur milieu récepteur. La législation actuelle relative au régime d'enregistrement n'exclut pas, pour autant, les installations qui rejettent dans le milieu naturel les substances susvisées par la directive 2006/11/CE.

Il importe de rappeler pour la circonstance que la circulaire du 17 décembre 1998[1459] souligne clairement l'importance de prendre en compte la sensibilité du milieu, ainsi que cela se retrouve à l'article 22 de l'arrêté visé : *« Lorsque le rejet liquide s'effectue dans un milieu très sensible, les flux de pollution ainsi déterminés peuvent se révéler incompatibles avec les objectifs de qualité ou certaines utilisations de l'eau. Aussi, ayant déterminé les flux de pollution maximaux résultant des valeurs limites prévues aux articles 31 à 33* [de l'arrêté cadre]*, il faut vérifier la compatibilité de ces flux avec les objectifs de qualité ou les autres contraintes du milieu ».* Or, l'indigence du dossier d'enregistrement ne permet aucunement d'apprécier et, par voie de conséquence, de savoir, si l'installation concernée doit relever ou non de la procédure d'autorisation (avec étude d'impact) en fonction de la sensibilité du milieu, faute, justement, de l'avoir évaluée.

Enfin, pour les rejets dans des cours d'eau la circulaire ajoute que la connaissance des débits d'étiage, des objectifs de qualité, des usages existants et des contraintes associées, sont nécessaires à la définition des flux et des concentrations de rejet dans les prescriptions préfectorales : *« Les conditions de rejets doivent être déterminées à la lumière des caractéristiques hydrologiques de chaque cours d'eau et des conséquences potentielles sur le milieu aquatique en cas d'insuffisance de dilution en étiage. (…) Une fois*

[1459] Relative à l'arrêté ministériel du 2 février 1998 relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux émissions de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation (*BO MATE*, 25 mars 1999).

le débit d'étiage de référence défini, la pollution ajoutée au milieu aquatique par le rejet peut être calculée pour chacun des principaux polluants ». La circulaire précise que la valeur de référence de la pollution du cours d'eau après implantation de l'installation doit être *« calculée par addition de cette pollution ajoutée à la concentration présente naturellement ou artificiellement dans le cours d'eau ».*

Par ailleurs, l'arrêt précité du Conseil d'Etat du 17 avril 2015[1460], portant sur le décret du 27 décembre 2013 qui modifie la rubrique n° 2102 relative aux élevages de porcs, outre qu'il conforte le caractère purement formel de la participation du public, conforte de la même façon la prééminence des prescriptions générales sur toute évaluation du milieu récepteur (voir *infra).*

En résumé, en sus **de la dissociation entre le régime et la procédure,** introduit par le régime de l'enregistrement*,* le Conseil d'Etat a consacré une autre césure profonde : **le découplage de l'installation classée avec son environnement.** L'installation est considérée par l'administration, fortifiée en cela par la jurisprudence, en quelque sorte comme une installation « hors sol » qui ne peut que respecter les exigences de son milieu environnant, du moment qu'elle satisfait aux prescriptions générales édictées par arrêté ministériel.

Principe qui diffère peu, sur le fond, du régime de la déclaration, à l'exception de la phase de mise à disposition du public du dossier de demande et de la consultation du ou des conseils municipaux concernés.

[1460] CE, 17 avril 2015, *Assoc. Eau et rivières de Bretagne, France nature environnement et France nature environnement-Pays de la Loire*, n° 375961.

Chapitre 2nd. Les bouleversements accélérés de la nomenclature

La nomenclature est en premier lieu tributaire d'éléments externes, qui gouvernent son évolution, qu'ils soient d'ordre technologique, d'origine européenne ou bien qu'ils relèvent d'enjeux sociétaux incontournables (section I). En outre, le contexte économique et social de la France concourt fortement aux bouleversements de la nomenclature, avec un poids de plus en plus déterminant des lobbies agricoles et industriels (section II). Cette situation est devenue telle que la régression, qui se traduit par la sortie du régime d'autorisation, voire de la règlementation sur les ICPE, d'un nombre toujours plus important d'établissements, est devenue un moteur d'évolution (section III).

Section I. Une évolution inéluctable de la nomenclature

Indépendamment des facteurs internes à notre pays (voir *infra)*, l'évolution de la nomenclature est tributaire d'éléments externes et, de ce fait, n'échappe pas à devoir connaître certains bouleversements d'ordre aussi bien technologique que supra-national (&1), quand ils ne relèvent pas d'enjeux sociétaux incontournables (&2).

&1. Des facteurs mécaniques d'évolution

La nomenclature, fondée essentiellement sur des critères techniques, doit se moderniser et être actualisée au fur et à mesure des changements importants qui touchent les activités qu'elle régit (A). Elle subit également l'influence grandissante du droit européen (B).

A. L'évolution des technologies et des critères de classement

Le décret n° 77-1134 du 21 septembre 1977 refond et complète les rubriques relatives à des activités dangereuses, concernant essentiellement les gaz combustibles liquéfiés et les liquides inflammables. Pour la première fois, ces derniers sont répartis en quatre

catégories en fonction de leur point éclair[1461]. Le décret procède par ailleurs à une modernisation des critères de classement : le nombre de machines-outils présentes dans l'établissement est ainsi remplacé par leur puissance installée.

En revanche, il maintient encore des classements fondés sur la distance d'éloignement par rapport aux tiers. Ainsi, pour les ateliers où l'on travaille le bois ou des combustibles analogues (n° 81), les seuils prennent en compte l'éloignement de ces ateliers par rapport aux bâtiments habités ou occupés par des tiers. Ce critère de classement est hérité du décret du 15 octobre 1810, qui reposait sur le principe fondateur de l'éloignement des sources de nuisances et de dangers. Principe que n'a pas repris la loi du 19 juillet 1976.

C'est pourquoi, dès le décret n° 78-1030 du 24 octobre 1978, la notion d'éloignement aux tiers laisse durablement la place à des critères de classement basés sur les caractéristiques des activités elles-mêmes. Il est désormais retenu le principe selon lequel la taille, la puissance de l'activité, ou encore, par exemple, le volume des substances mises en jeu fondent le classement, donc le régime de soumission. Et non pas le milieu récepteur (naturel et humain). Lequel avait été, jusqu'à la loi de 1976, partiellement appréhendé par la distance d'éloignement par rapport aux tiers ou bien en fonction de la présence ou non d'une agglomération aux pourtours de l'établissement classé. La quintessence de l'approche administrative découplée du milieu récepteur s'est, par la suite, trouvée sublimée dans le régime de l'enregistrement (voir *supra).*

La modernisation de la nomenclature débute essentiellement à partir du décret n° 80-412 du 9 juin 1980, qui supprime treize rubriques en opérant des fusions avec d'autres rubriques et en supprimant des activités devenues périmées (comme le lustrage au soufre des imitations de chapeaux de paille : n° 385)[1462]. Le décret n° 82-756 du 1er septembre 1982 supprime à son tour plusieurs activités obsolètes, eu égard à l'évolution des technologies et des marchés, comme la fabrication de cire à cacheter (n° 147), les dépôts de cornes, sabots et onglons (n° 155), le battage de cuirs à l'aide de marteaux mécaniques (n° 160) ou bien le travail de fanons de baleines (n° 190).

A l'inverse, le décret n° 85-222 du 30 juillet 1985 innove par le classement des préparations industrielles mettant en jeu des micro-organismes pathogènes ou génétiquement modifiés (qualifiés plus tard d'OGM), mais sans créer encore à ce stade une rubrique spécifique pour ces organismes[1463]. L'utilisation croissante de ces derniers, notamment dans les domaines pharmaceutiques et alimentaires, nécessitait en effet qu'elle fût davantage réglementée et pût faire l'objet d'une surveillance que l'inspection des installations classées était à même d'exercer.

[1461] Le point d'éclair correspond à la température la plus basse à laquelle un corps combustible émet suffisamment de vapeurs pour former, avec l'air ambiant, un mélange gazeux qui s'enflamme sous l'effet d'une source d'énergie. Le point éclair est l'un des deux critères, avec le point d'ébullition, qui entre dans la classification du caractère inflammable d'un corps.

[1462] C'est dire la précision à laquelle peut arriver la nomenclature.

[1463] Une sous-rubrique correspondante est seulement créée au sein de la déjà vaste rubrique n° 58, relative aux établissements renfermant des animaux et des êtres vivants. Les OGM feront l'objet de rubriques en propre à l'occasion du décret du 29 décembre 1993 (voir *infra).*

Le décret n° 86-110 du 6 février 1986[1464] revient, un temps, sur un classement fondé sur les risques portés sur l'environnement humain ou naturel en fixant, pour la première fois, des seuils en fonction des effectifs du personnel présent dans l'installation, en matière de préparation de médicaments (n° 273 bis) : autorisation avec un rayon de 3 km pour un effectif de 450 personnes, simple déclaration en-deçà. La prise en compte des intérêts des travailleurs, par la loi sur les installations classées, en ressort confortée. Par ailleurs, la césure opérée entre ces deux régimes aussi distincts que sont l'autorisation et la déclaration, à partir du seuil couperet de 450 personnes démontre, à nouveau, le caractère arbitraire des seuils de classement.

De façon pour le moins inattendue, les substances visées par la rubrique considérée (n° 273 bis) sont notamment *« les insecticides et acaricides à usage humain ou vétérinaire et les liquides pour adaptation de lentilles de contact ».* Des pesticides et des liquides pour lentilles de contact sont ainsi mis au même niveau, alors que les premiers présentent une dangerosité bien supérieure, nonobstant leur usage à destination humaine ou vétérinaire.

La modernisation de la nomenclature se poursuit avec le décret n° 89-103 du 15 février 1989, qui supprime notamment 25 rubriques obsolètes, telles que la fabrication des allume-feu et torches, le traitement d'écailles ou vessies de poisson pour la fabrication de l'essence d'Orient, les brûleries de galons et tissus d'or et d'argent, les hongroieries, les dépôts de laine sabrage ou bien les dépôts de rogues. Par contre, autre signe des temps, il est créé une rubrique spécifique (n° 268 bis) pour les déchetteries.

Le décret du 7 juillet 1992[1465] crée 47 rubriques, toutes relevant de la nouvelle série 1000 (substances et préparations) pour en supprimer 124. De nombreuses activités obsolètes disparaissent à nouveau ou bien sont regroupées. Il résulte au stade de ce premier décret de refonte un allègement significatif et une modernisation de la nomenclature. Par contre, cette dernière est devenue plus hermétique avec, notamment, de nouvelles rubriques comportant une très longue liste de produits chimiques. Certaines rubriques, comme la n°1150, relatives à des substances et préparations toxiques particulières, occupent plus d'un tiers de page du Journal officiel. L'ensemble des rubriques se présente de façon très technique, ce qui rompt fondamentalement avec les rubriques antérieures qui étaient courtes et englobantes. Enfin, des seuils de classement sont introduits dans la quasi-totalité de la nomenclature, alors que jusqu'à présent un grand nombre de rubriques n'en comportait pas (l'activité était classée ou ne l'était pas, quelle que soit sa taille). Il en résulte la sortie de la nomenclature, donc de la réglementation relative aux ICPE, de nombreux établissements dont l'activité restait en-deçà de ces seuils. La généralisation des seuils, suivie de leur relèvement, constituera à l'avenir un puissant levier au service de l'administration pour opérer de nombreux déclassements.

[1464] Décret fécond avec la création de quatorze nouvelles rubriques et la modification d'onze autres.

[1465] C'est le seul décret de nomenclature à ne pas comporter de numérotation, comme s'il s'agissait d'un décret de nomination et non un règlement. Il modifie également à cette occasion l'article 36 du décret 77-1133 du 21 septembre 1977, en portant le délai de six mois à un an la communication des justificatifs par les exploitants pour bénéficier des droits acquis.

Le décret n° 93-1412 du 29 décembre 1993 introduit 83 nouvelles rubriques et en supprime 150. Il prolonge le processus d'allègement et de modernisation de la nomenclature, suivant en cela le rapport Barthélémy précité, qu'il reprend sans changement notable pour les rubriques concernées. Il poursuit la mise en place de la série 1000 et, dans ce cadre, il révise entièrement la famille 1430 relative aux liquides inflammables.

Les modifications apportées aux installations de mélange ou d'emploi de liquides inflammables serviront d'exemple pour illustrer l'évolution résultant de la nouvelle nomenclature. Jusqu'alors, la rubrique concernée, n° 261, présentait des seuils fondés sur des volumes (m3). Ce qui n'était guère approprié à ces substances qui pouvaient avoir des masses volumiques (densités) fort différentes, selon leur nature. Il convenait davantage de se baser sur des tonnages et c'est ce qui a été fait pour la nouvelle rubrique n° 1433. Il est procédé à une simplification et à un regroupement des différents intitulés ; à cette occasion il est introduit, pour la première fois, le seuil correspondant aux servitudes d'utilité publique (régime AS).

Enfin, le décret introduit la série 2000 comportant de nombreuses rubriques, dont celles relatives aux exploitations renfermant des animaux[1466]. Les micro-organismes, génétiquement modifiés ou pathogènes, font alors l'objet de rubriques spécifiques (n° 2680 et 2681). La rubrique n° 2680 sera par la suite modifiée par le décret du 20 mars 2012, pour tenir compte de la nouvelle classification des utilisations confinées d'OGM, fondée sur quatre classes de confinement distinctes en fonction des risques pour la santé publique et l'environnement, comme des caractéristiques de l'opération.

Le décret n° 2006-646 du 31 mai 2006 supprime huit rubriques devenues obsolètes ou reprises par ailleurs, compte tenu de l'évolution des usages ou du degré de dangerosité des substances concernées. Ainsi, la rubrique n° 1160, qui avait été créée pour l'utilisation de l'amiante, disparaît du fait de son interdiction édictée par le décret n° 96-1133 du 24 décembre 1996. La modernisation de la nomenclature se ralentit ensuite, compte tenu de toutes les modifications déjà opérées. Le décret n° 2007-1467 du 12 octobre 2007 supprime ainsi une rubrique, qui avait cependant été récemment créée, portant sur le lavage des laines (n° 2312), pour l'intégrer au sein d'une autre rubrique (n° 2730).

La rubrique n° 2510 relative aux carrières est à nouveau modifiée, par le décret n° 2006-646 du 31 mai 2006 pour tenir compte de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, mais aussi des difficultés qui s'étaient fait jour en matière de restauration. Il est ainsi ajouté une sous-rubrique supplémentaire, la sixième du genre, consacrée aux **c**arrières de pierre, de sable et d'argile destinées à la restauration des monuments historiques classés ou inscrits ou de bâtiments anciens, dont l'intérêt patrimonial ou architectural justifie que celle-ci soit effectuée avec leurs matériaux d'origine (voir *supra*).

[1466] La vaste rubrique n° 58, qui s'était fortement allongée au fil des décrets de nomenclature, est scindée en une dizaine de rubriques au sein de la nouvelle famille 210x.

Ces activités relèvent désormais du régime de la déclaration lorsqu'elles sont distantes de plus de 500 mètres d'une exploitation de carrière soumise à autorisation ou à déclaration, lorsque la quantité de matériaux à extraire est inférieure à 100 m3 par an et que la quantité totale d'extraction n'excède pas 500 m3[1467]. A cette occasion est introduit le régime de la déclaration avec contrôle périodique, plus de dix années après son institution par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (loi « Barnier »)[1468].

Le décret n° 2011-984 du 23 août 2011 introduit les éoliennes terrestres dans la nomenclature. La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (« Grenelle 2 ») avait fait entrer ces installations dans le champ de loi relative aux ICPE, à la date du 13 juillet 2011. Jusqu'alors, les projets de construction des éoliennes étaient dispensés de toute obligation, y compris au titre du Code de l'urbanisme, si la hauteur du mât était inférieure à 12 mètres, dès lors qu'ils ne se situaient pas dans un site protégé. L'implantation des autres éoliennes était, par contre, subordonnée à l'obtention d'un permis de construire. Les éoliennes dont la hauteur du mât dépassait 50 mètres étaient en outre soumises à étude d'impact, ainsi qu'à enquête publique, en vertu de l'article L. 553-2 alors en vigueur[1469].

Le décret crée ainsi une rubrique dédiée aux éoliennes terrestres, en les soumettant au régime de l'autorisation. Toutefois, si la loi Grenelle 2 a prescrit que les éoliennes dont la hauteur de mât dépasse 50 m relèvent de ce régime, elle n'a rien précisé sur le régime applicable pour les autres éoliennes. Compte tenu du développement de cette source de production d'énergie et des impacts associés, notamment sur le paysage, mais aussi d'une difficile acceptabilité sociale et politique, contrairement aux éoliennes « offshore » (qui restent hors champ des ICPE, voir *supra),* l'administration a procédé, à l'occasion de la nomenclature, à l'adjonction de fortes contraintes.

En premier lieu, l'intitulé de la nouvelle rubrique (n° 2980), vise les parcs éoliens dans leur entièreté, du moment qu'ils sont exploités par un même opérateur. C'est donc le parc qui constitue une installation classée, et non pas chaque aérogénérateur pris séparément. Cela permet d'éviter des effets de seuil et de mieux prendre en compte la globalité des impacts potentiels du parc. En deuxième lieu, dans le même objectif, le décret étend le classement aux installations non seulement d'une certaine hauteur mesurée, mais

---

[1467] Compte-tenu de la faible ampleur des impacts de ces activités, le Gouvernement n'a toutefois pas jugé utile d'intégrer dans la sous-rubrique créée *« les sondages réalisés préalablement à l'ouverture ou à l'extension de carrières de pierre marbrière de dimension et de rendement faibles »,* donc de les soumettre à déclaration, bien qu'ils aient été explicitement visés par la loi susvisée du 23 février 2005 et codifiés à l'article L. 515-1. La loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives a, par la suite, encore modifié la disposition en supprimant notamment toute référence aux sondages en question.

[1468] Toutefois, les premiers contrôles périodiques n'ont pu réglementairement avoir lieu qu'en 2010 (voir *supra).*

[1469] Le critère de soumission à étude d'impact et enquête publique, à savoir la hauteur de mât, avait remplacé la puissance installée totale sur un même site de production (seuil de 2,5 mégawatts), en application de l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 (art. 1). Les projets d'éoliennes avaient alors fait l'objet de ces contraintes, dans le cadre d'une loi sur l'urbanisme et l'habitat (loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, art. 98).

également d'une certaine puissance totale installée. Il en résulte que sont soumises à autorisation, d'une part les installations d'éoliennes comprenant au moins un aérogénérateur avec un mât d'une hauteur supérieure ou égale à 50 mètres, d'autre part celles comprenant des aérogénérateurs d'une hauteur comprise entre 12 et 50 mètres et d'une puissance supérieure ou égale à 20 MW. Le régime de la déclaration, quant à elle, vise les éoliennes comprenant des aérogénérateurs d'une hauteur comprise entre 12 et 50 mètres et d'une puissance inférieure à 20 MW.

Enfin, le rayon d'affichage maximal de 6 km est retenu, ce qui les apparente aux usines Seveso les plus dangereuses[1470]. En comparaison, la procédure d'enquête publique relative au permis de construire, qui prévalait jusqu'alors, se déroulait sur la commune d'accueil et les communes limitrophes, ce qui correspondait à un rayon considérablement moindre. Si l'impact paysager des éoliennes peut être significatif, l'on peut toutefois s'interroger sur un tel traitement qui ne se retrouve pas, par exemple, pour une usine sidérurgique ou pour une papeterie, dont l'impact paysager peut difficilement être considéré comme moindre, et auquel se rajoutent des dangers et/ou des pollutions incomparables.

Les gênes de voisinage (bruit généré, impact visuel) générés par ces installations peuvent également être notables, de même que les dangers associés aux chutes de pales. Il convient également d'ajouter les éventuelles atteintes aux milieux naturels en fonction des lieux d'implantation. Le classement au titre des ICPE se justifie donc, ce qui permet, en outre, de soumettre ces installations à un cadre réglementaire plus adapté. Pour autant, le fait d'appliquer le régime le plus sévère (régime d'autorisation, avec un rayon de 6 km, comportant de surcroît l'obligation d'accords préalables de la part des opérateurs de radars et le recours à la distance d'éloignement des tiers), et ce aux seules éoliennes terrestres, se révèle disproportionné et déséquilibré.

Malgré tous ces *impedimenta,* le Conseil d'Etat, saisi de plusieurs recours contre ce décret, a à chaque fois validé ce classement[1471], au motif que, d'une part, l'implantation et l'exploitation des installations présentent des risques et inconvénients de la nature de ceux qu'énonce l'article L. 511-1, et qu'ainsi l'auteur du décret n'a pas commis d'erreur manifeste. D'autre part, que la soumission des installations d'éoliennes terrestres à la réglementation des installations classées n'impose pas des sujétions constitutives d'une entrave au développement de ces sources de production d'énergie ; qu'il s'ensuit que le décret attaqué n'est pas contraire aux dispositions et aux objectifs définis par la directive 2009/28/CE du 23 avril 2009, relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables. Auparavant, les juges du Palais Royal avaient, pour des

[1470] Cette comparaison prend en encore plus de relief après l'entrée en vigueur de la série 4000, à compter du 1er juin 2015, qui a conduit à rétrograder l'ensemble des activités classées Seveso avec des rayons d'affichage de 1 à 3 km au maximum (hors rares exceptions).

[1471] CE, 26 décembre 2012, *Assoc. France Energie Eolienne*, n° 357152 ; CE, 13 juillet 2012, *Volkswind France, n°* 353565.

raisons analogues, rejeté une question prioritaire de constitutionnalité relative au classement, au titre des ICPE, des éoliennes terrestres[1472].

La rubrique n° 2910 consacrée à la combustion est à nouveau remaniée par le décret n° 2013-814 du 11 septembre 2013, pour tenir compte notamment de l'essor important de cette autre source de production d'énergie, issue principalement de la combustion de la biomasse. Afin de mieux encadrer toutes ces installations, l'administration avait initialement prévu de créer « *un simple régime de déclaration »* pour les installations de combustion relevant de la rubrique 2910-A pour des petites puissances, à savoir comprises entre 0,4 et 2 MW. Ce qui aurait été une mesure utile, car cela aurait permis de soumettre les petites, mais nombreuses, unités de combustion (notamment de bois, particulièrement polluantes) à la législation sur les ICPE et, par conséquent, de mieux réglementer et surveiller leurs émissions.

Pour autant, comme souvent, à la suite des consultations avec les organisations professionnelles, cette initiative n'a pas eu de suite. De plus, a été maintenue l'introduction du régime de l'enregistrement pour certaines installations de combustion de biomasse (2910-B), après la création d'un tel régime pour la sous-rubrique 2910-C (combustion exclusive du biogaz produite par une seule installation de méthanisation soumise à enregistrement), par le décret n° 2010-875 du 26 juillet 2010.

La rubrique n° 2910 ainsi modifiée, loin d'avoir été simplifiée, comprend dorénavant trois sous-rubriques en fonction du type de combustible utilisé dans l'installation et de sa puissance nominale[1473], comme le résume le tableau ci-dessous.

[1472] CE, 16 avr. 2012, *Sté Innovent,* n° 353577**.** Voir, pour une vue d'ensemble sur le droit des énergies renouvelables appliqué aux éoliennes : A. FOURMON, *« Un an de jurisprudence en droit des énergies renouvelables* [année 2012] *», Env.,* n° 1, janv. 2013, p. 43.

[1473] La puissance nominale correspond à la puissance thermique maximale fixée et garantie par le constructeur, comme pouvant être cédée au fluide caloporteur en marche continue (selon la définition du R. 224-20).

Tableau 14 : Classement ICPE des différentes installations de combustion, en fonction de leur puissance nominale et de la nature des combustibles :

	Rubrique 2910-A[1474]	**Rubrique 2910-B**	**Rubrique 2910-C**
	Gaz naturel Gaz de pétrole liquéfié (GPL) Charbon Fioul domestique Fioul lourd Biomasse à l'état naturel, ni imprégnée, ni revêtue d'une substance quelconque	Autres produits que ceux visés en sous-rubriques A et C	Biogaz issu d'une installation 2781-1
Puissance nominale > ou = 20 MW	A	A, E en fonction de la puissance et de la biomasse utilisées	A, E ou DC en fonction du régime de classement de l'installation de méthanisation
2 – 20MW	DC		
0,1 – 2 MW	Non classé		
< 0,1 MW		Non classé	Non classé

Une fois les modifications opérées au sein de l'importante rubrique n° 2910, selon les estimations de l'administration, sur les quelque 15 000 installations de combustion relevant de cette rubrique, 80 et 90% ne seraient plus que soumises à déclaration, le régime d'enregistrement s'appliquant encore de façon marginale. Si le régime de la déclaration avait été introduit pour les faibles puissances en 2910-4, le nombre d'installations soumises à la législation sur les ICPE aurait été bien plus élevé. C'est ce qui

[1474] 80 % des installations soumises à autorisation sont classées en 2910-A, et 20 % en 2910-B. Il a été recensé 246 installations qui avaient une puissance thermique nominale égale ou supérieure à 50 MW, c'est-à-dire qui relevaient de Grandes Installations de Combustion au sens des dispositions européennes.

a conduit l'administration à ne pas poursuivre dans la voie du classement ; toutefois il s'agit souvent d'installations implantées au cœur de zones urbaines et qui sont parfois sources de pollutions non négligeables.

L'évolution de la nomenclature relative aux installations de production d'énergie rend bien compte de l'évolution des technologies et des usages. C'est ainsi qu'ont été inscrites depuis les années 2010 plusieurs sources d'énergie, non pas nouvelles en tant que telles mais en plein essor : éoliennes, biomasse et méthanisation. Par ailleurs, les installations soumises aux différents régimes des ICPE relèvent de maints critères de classement. Si les critères principaux reposent essentiellement sur la nature de l'activité, la quantité ou le volume des substances mises en œuvre, mais aussi sur la puissance de l'installation, voire sur les volumes ou les capacités de l'installation dans son ensemble, ils se présentent de façon très diversifiée et hétérogène. Et si la directive IED, tout comme auparavant la directive IPPC, ne reprend qu'une partie de ces critères, elle en rajoute certains autres, ce qui rend difficile toute comparaison ou harmonisation.

Ainsi, la note de présentation au Conseil supérieur des installations classées, pour la séance du 19 février 2008 consacrée au nouveau régime de l'autorisation simplifiée (devenu enregistrement), soulignait que les seuils d'autorisation, *« pour des raisons historiques ne sont pas toujours en cohérence avec les directives communautaires, y compris en termes d'unités. La prise en compte des directives communautaires successives sur l'environnement dans le cadre législatif et réglementaire français s'est effectuée sans modification des deux procédures existantes* [régimes de l'autorisation et de la déclaration] ».

Depuis lors, la nouvelle série 3000 reprend pratiquement à l'identique le contenu des rubriques visées par la directive IED, ce qui facilite grandement l'harmonisation et la cohérence des nomenclatures entre elles. Par contre, la coexistence avec la série 1000 et, surtout, avec la série 2000, qui comportent des unités souvent différentes, ruine en partie cette avancée. A titre d'exemple, la multiplicité des formulations relatives aux puissances (notion *a priori* simple) est source de difficultés d'entendement, y compris pour des techniciens, et constitue un risque de mauvaise application, voire de conflits. Aucune harmonisation, sans même évoquer un souci élémentaire de simplification, n'a prévalu à cet égard.

Il est ainsi prescrit la **puissance installée de l'ensemble des machines fixes** concourant au fonctionnement de l'installation, pour des activités comme le : broyage, concassage, criblage, déchiquetage, ensachage, pulvérisation, trituration, granulation, nettoyage, tamisage, blutage, mélange, épluchage et décortication des substances végétales et de tous produits organiques naturels (2260). C'est le cas aussi, notamment, du travail mécanique des métaux et alliages (2560).

Mais c'est la puissance **installée pour alimenter l'ensemble des machines** (qu'elles soient fixes ou non) qui détermine le classement pour les ateliers de moulinage (2320), les ateliers de fabrication de tissus, feutre, articles de maille, dentelle mécanique, cordages, cordes et ficelles (2321), ou encore les ateliers de fabrication de chaussures,

maroquinerie ou travail des cuirs et des peaux (2360). Cela, sans que les technologies mises en œuvre par ces activités ne justifient cette différence.

Pour les installations de broyage, concassage, criblage, ensachage, pulvérisation, nettoyage, tamisage, des pierres, cailloux, minerais et autres produits minéraux naturels ou artificiels, c'est, cette fois, la **puissance installée de ces installations** qui est prise en compte, et non pas l'ensemble des machines, sans se référer non plus au fait qu'elles soient fixes ou non (n° 2515-1). Pour la fabrication d'acier, de fer, de fonte, ou de ferro-alliages, seule la **puissance installée du four** compte (n° 2545). De même, pour le nettoyage ou le décapage des métaux par traitement thermique (n° 2566).

La distinction est, déjà à ce stade, si peu claire entre ces notions de puissances, que le juge administratif a dû intervenir à plusieurs reprises, soit lors de recours contentieux, soit dans le cadre de son rôle de conseil de l'administration, pour tenter d'apporter des réponses aux interrogations posées. Il a ainsi été jugé que la *« 'puissance installée de l'ensemble des machines fixes concourant au fonctionnement de l'installation', telle qu'elle est énoncée à la rubrique n°2260 (broyage, concassage, criblage, (…) des substances végétales et de tous produits organiques naturels) se distinguait de la 'puissance installée pour alimenter l'ensemble des machines' »* comme elle figure dans d'autres rubriques. Il convient dès lors, dans le premier cas, d'additionner la puissance de chaque machine fixe qui concourt au fonctionnement de l'installation, sans tenir compte de la puissance souscrite ou absorbée (TA Strasbourg, 12 août 1999, *Sté Lucien Walch c/ préfet du Haut-Rhin,* n° 984764 et 765).

La même année, le Tribunal administratif de Grenoble avait précisé, dans son avis, pris le 5 août 1999, à la demande du préfet de la Savoie, qu'il y avait lieu de faire application de la rubrique n° 2260, même si les machines fonctionnaient par intermittence, du moment qu'elles étaient fixes. Sa réponse, loin d'être péremptoire, traduit bien la difficulté d'entendement, donc d'application aisée des critères en question : *« Si les machines utilisées à raison de deux jours par mois pour les nécessités de l'activité de l'exploitant sont fixes, elles paraissent devoir être prises en compte dans le calcul de la puissance installée ».* Mais la difficulté ne s'arrête pas là.

En matière de combustion de gaz naturel, de fioul, etc., le classement repose sur la **puissance thermique nominale de l'installation** (n° 2910). Cependant, pour les systèmes de refroidissement évaporatif par dispersion d'eau dans un flux d'air généré par ventilation mécanique ou naturelle (climatisation notamment), c'est **la puissance thermique évacuée** qui est à prendre en compte (n° 2921).

Pour les installations de compression, la **puissance absorbée** s'applique (n° 2920). Pour les ateliers de charge d'accumulateurs, seule est concernée la **puissance maximale de courant continu utilisable** pour cette opération (n° 2925). Quant aux ateliers d'essais sur banc de moteurs à explosion, à combustion interne ou à réaction, c'est la **puissance mécanique** sur l'arbre au régime de rotation qui intervient (n° 2931). Enfin, pour la transformation des métaux ferreux, c'est la **puissance calorifique** mise en œuvre qui compte (n° 3230).

Il est intéressant de relever que pour une question aussi importante que les critères de classement, nous sommes loin d'un processus de simplification, ce qui ne facilite en rien l'appréhension de la nomenclature et, partant, la connaissance de l'exploitant sur la soumission ou non de ses activités. D'autant plus qu'aucune définition n'est précisée pour l'ensemble de ces critères que l'exploitant ignore parfois (données techniques qui relèvent des données constructeurs).

En outre, malgré tout le processus de modernisation de la nomenclature, des rubriques, fort anciennes (certaines remontent au décret de 1810) relatives à des activités obsolètes sont restées encore en vigueur. Elles devaient être supprimées, comme le préconisait le rapport de Barthélémy et Grimot de janvier 2006, puis comme l'avait rappelé l'administration en 2011 dans le cadre du processus de simplification[1475], mais finalement il n'en a rien été. La marche forcée de la simplification ne s'est pas intéressée à ces cas, qui concernent pourtant aussi bien des rubriques portant l'ancienne nomenclature (n° 47, 70, 187 et 195), comme l'étamage des glaces, que des activités relevant d'une nomenclature bien plus récente comme le rouissage ou le teillage du lin[1476], du chanvre et autres plantes textiles (n° 2310). Il n'y a en fait aucune demande des industriels en ce sens, compte tenu du caractère dépassé de ces technologies[1477]. Par contre, l'administration sera prompte à sortir du périmètre des ICPE un certain nombre d'activités au motif que cela concerne peu d'installations (voir *infra)*.

Lors de son instruction du 12 mai 2014, définissant le programme stratégique de l'inspection des installations classées pour la période 2014-2017[1478], le Gouvernement s'est attaché à préciser dans son plan d'actions qu'il convenait d' *« évaluer l'opportunité de sortie du périmètre des ICPE de certains sujets soit parce qu'ils pourraient être traités plus efficacement par d'autres réglementations, soit parce qu'ils ne présentent pas un niveau d'enjeu suffisant, ou encore parce que leur traitement ne nécessite pas un niveau de technicité particulier, alors que leur police pourrait être assurée par d'autres biais ».* Toutefois, il n'est pas fait mention de suppression ou de modernisation, en tant que telles, de rubriques obsolètes.

Par ailleurs, ladite instruction entend également qu'il soit examiné *« la nécessité ou non d'intégrer certains risques émergents (nanotechnologies, perturbateurs endocriniens,*

[1475] DGPR, *« simplification / mise en place du régime d'enregistrement : bilan 2010 - 2011 et axes de réflexion pour 2012 »,* document non daté n° 2011-283/HK/GLB, communiqué aux membres du CSPRT le 28 juin 2011, p. 7.

[1476] Le rouissage consiste en la macération des plantes textiles telles que le lin, le chanvre, afin de faciliter la séparation de la tige d'avec l'écorce filamenteuse. Le teillage est l'opération mécanique qui est pratiquée sur les tiges une fois rouies, pour en extraire les fibres.

[1477] Selon nos recherches, la dernière enquête portant sur la rubrique n° 70 (traitement des bains et boues du dérochage des métaux par l'acide nitrique) remonterait à 1922 : *Bulletin Municipal de Paris* du 21 août 1922. Il est intéressant de relever à cette occasion que l'avis d'enquête précisait : *« L'autorisation sera donnée, s'il y a lieu, par le Préfet de police, sauf recours des tiers devant le Conseil de préfecture ».* C'est dire combien la loi de 1917 était protectrice pour les tiers en matière de droit au recours (voir *supra)*. La comparaison avec la situation actuelle n'en est que plus saisissante.

[1478] *« Instruction du Gouvernement du 12 mai 2014 définissant le programme stratégique de l'inspection des installations classées pour la période 2014-2017 »,* NOR : DEVP1409631J, texte non paru au Journal officiel.

ondes électromagnétiques, nouvelles technologies de l'énergie…) sur la base d'une réflexion spécifique menée au niveau national visant à vérifier la pertinence de l'utilisation d'une police administrative du ressort du représentant de l'État pour l'encadrement réglementaire de ces problématiques »[1479]. Pour ne considérer que le seul facteur technologique, on voit déjà combien la nomenclature ne peut être que vivante et évolutive.

B. L'influence croissante du droit européen

En ce qui concerne les ICPE, la législation française a longtemps été pionnière en Europe et comportait des dispositions globalement plus exigeantes que celles qui régissaient le droit européen. La contribution de l'Union européenne en la matière est restée longtemps accessoire pour notre pays, et ce d'autant plus que la directive dite IPPC de 1996 n'a été transposée que tardivement et que partiellement[1480]. De même, il a fallu la directive Seveso 2 du 9 décembre 1996 pour que les principales dispositions en matière de maîtrise des risques industriels majeurs fussent prises.

Depuis lors, le droit européen est devenu une source essentielle de droit pour la nomenclature ICPE. La décennie 2000 a ainsi été marquée par une influence croissante des règles européennes, à l'occasion notamment de la transposition de nombreuses directives, soit de nature catégorielle (portant sur des activités ou des substances spécifiques), soit à caractère général telles les directives Seveso 2, puis Seveso 3, la directive IED ou le règlement CLP[1481]. Ce processus s'est fortement accéléré et a pris une ampleur considérable[1482].

Un rapport parlementaire évaluait, déjà en 2006, à quelque 85 % la part du droit français de l'environnement d'origine communautaire[1483]. Jean-Marc Sauvé souligne, quant à lui, combien *« l'Union européenne constitue un terrain souvent plus approprié que le cadre traditionnel de l'Etat-Nation »,* quand il s'agit de *« traiter de phénomènes physiques comme la pollution des milieux, ou d'enjeux qui ne peuvent se délimiter à des territoires définis administrativement, comme la protection de la biodiversité»*[1484].

[1479] *Ibid.,* p. 4.

[1480] F. BARTHELEMY et M. GRIMOT *« Rapport sur la simplification de la réglementation des installations classées », IGE/05/032,* 11 janvier 2006, p. 10 et s.

[1481] Règlement n° 1272/2008 du 16 décembre 2008 relatif à l'étiquetage et à l'emballage des substances et mélanges.

[1482] Ainsi, pour ne considérer que le domaine des déchets, quatre articles sur les neuf que contient l'ouvrage collectif suivant sont entièrement consacré à la législation ou à des exigences européennes : L. DEMEZ (dir.), « *La gestion des déchets. Concepts, obligations, responsabilités, taxation »,* Anthémis, 2012, p. 189 et s.

[1483] F. KELLER, *« Changer de méthode ou payer : la France face au droit communautaire de l'environnement »,* Rapp. Sénat, n° 342, 2005-2006.

[1484] JM. SAUVE (préface), in : M. CLEMENT, « *Droit européen de l'environnement »,* Larcier, 2014. La prégnance croissante du droit européen et l'importance accrue de la jurisprudence de la Cour de Justice se mesurent bien à la lecture comparative des ouvrages successifs suivants : A. KISS et D. SHELTON, *« Traité de*

Si certaines avancées en faveur de la protection de l'environnement en ont résulté, notamment par une meilleure prise en compte des substances dangereuses au sein des procédés industriels, de nombreuses régressions ont accompagné cette évolution, comme les déclassements opérés dans la nomenclature ICPE.

La transposition tardive, mais devenue déterminante, du droit européen, explique en partie l'instabilité récurrente, voire intrinsèque, de la nomenclature. Ainsi, la nature et la classification des substances au sein de celle-ci ont été progressivement rendues, sinon toujours conformes du moins cohérentes avec les normes européennes, à commencer par la directive Seveso et ses différentes modifications. Ces dernières ont, à leur tour, conduit à de nombreux changements de nomenclature.

A compter des années 2010, rares sont les décrets de nomenclature qui procèdent en effet à des modifications sans faire référence à des classifications ou à des définitions d'origine européenne. D'autant plus que ces règles ne cessent pas elles-mêmes d'évoluer. Ainsi, pour ne considérer que la directive n° 67/548/CEE du 27/06/67 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses, elle a connu vingt-deux modifications en quelque trente années. Ces changements résultent principalement du retour d'expérience de la recherche, de l'avancée des sciences et des connaissances, mais aussi de la préoccupation croissante du public et des médias à l'égard des substances chimiques. Ce qui s'est traduit par des réévaluations régulières de leur dangerosité et/ou de leur classification au niveau européen, puis national. *In fine,* à la suite des modifications successives de la directive susvisée, mais aussi de nombreuses autres dispositions européennes, notre droit doit s'ajuster en permanence.

Avant même toute refonte de la nomenclature, dès la fin des années 1980 la législation européenne jouait déjà un rôle, sinon déterminant, du moins notable. La directive 88/610/CEE du Conseil du 24 novembre 1988 a opéré la deuxième modification de la directive Seveso 1 du 24 juin 1982[1485], d'où elle tirait son qualificatif (très utilisé dans le milieu industriel) de « directive amendement 2 ». En vertu de cette directive, le stockage de substances ou de préparations dangereuses peut également présenter un risque d'accident majeur, que le stockage soit associé à une opération industrielle, qu'il soit isolé ou bien qu'il soit effectué à l'intérieur d'une installation sans être associé à une opération

---

droit européen de l'environnement », éd. Frison-Roche, 1995 ; S. MALJEAN-DUBOIS (dir.), *« L'effectivité du droit européen de l'environnement »,* Documentation Française, 2000 ; S. CHARBONNEAU, *« Droit communautaire de l'environnement »,* L'Harmattan, 2002 ; R. ROMI, *« Droit international et européen de l'environnement »,* Montchrestien, 2012.

[1485] La directive faisait elle-même référence, pour la désignation et la classification des substances et des préparations (mélanges), à pas moins de cinq directives (directives 67/548/CEE du 27 juin 1967 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses, du 4 juin 1973 relative aux solvants, du 7 novembre 1977 concernant les peintures, vernis, encres d'imprimerie, colles et produits connexes, du 26 juin 1978 relative aux pesticides et, enfin, du 7 juin 1988 concernant la classification, l'emballage et l'étiquetage des préparations dangereuses.

industrielle. En conséquence, elle étend et renforce l'annexe II de la directive Seveso 1, relative au stockage de substances ou de préparations dangereuses en vrac ou sous emballage.

Le décret du 31 mai 1989, pour concis qu'il soit (il supprime deux rubriques et en crée une), illustre bien les critères d'évolution de la nomenclature à l'aune du droit européen. En application des dispositions introduites par la directive susvisée du 24 novembre 1988 et par la loi du 22 juillet 1987[1486], le décret classe les activités pouvant donner lieu à la création de servitudes d'utilité publique. En outre, il porte, pour la première fois, sur le risque amiante, compte tenu de la prise de conscience, lente mais croissante, de ce risque et des obligations qui résultent de la directive 87/217/CEE du 19 mars 1987, concernant la prévention et la réduction de la pollution de l'environnement par l'amiante (toujours en vigueur).

A sa suite, le décret n° 99-1220 du 28 décembre 1999 modifie 27 rubriques, en crée 12 et en supprime 18. Il tient compte de la directive du 9 décembre 1996 (Seveso 2), en classant de nombreuses substances dangereuses et en les affectant de servitudes d'utilité publique. C'est le cas, notamment, des stockages de nitrate d'ammonium (substance concernée par l'accident « AZF » qui surviendra en décembre 2001 à Toulouse).

Le décret n° 2002-680 du 30 avril 2002 rend également bien compte de l'apport, de plus en plus déterminant, du droit européen. La seule rubrique créée, à savoir le nettoyage, le dégraissage, le décapage de surfaces par des procédés utilisant des liquides organochlorés ou des composés organiques volatils (COV), résulte ainsi d'une obligation réglementaire issue de la directive n° 99/13 CE du 11 mars 1999 sur les émissions de COV pour la partie que la France n'avait pas encore transposée. Jusqu'alors, le nettoyage de surfaces relevait indistinctement de la rubrique n° 2565 consacrée aux différentes activités de traitement de surfaces. Dorénavant, la nomenclature fait la distinction entre le nettoyage de surfaces faisant appel à des solvants organiques visés à la nouvelle rubrique n° 2564, et les autres activités de traitement de surface (qui demeurent à la rubrique 2565).

Puis, à son tour, le décret n° 2004-1331 du 1er décembre 2004 modifie la rubrique n° 2415 relative aux installations de mise en œuvre de produits de traitement du bois (et matériaux dérivés), en reprenant le seuil d'application de la directive précitée du 11 mars 1999 sur la réduction des COV.

Le décret n° 2005-989 du 10 août 2005 introduit d'importants changements à la nomenclature. S'il ne crée que deux rubriques, pour en supprimer une, il en modifie dix-sept. Les principales modifications résultent du très grave accident industriel survenu à la Grande Paroisse de Toulouse (accident « AZF)[1487], lequel avait précédemment conduit

[1486] Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987, relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, qui a modifié la loi du 19 juillet 1976.

[1487] Le 21 septembre 2001, l'usine Grande Paroisse de Toulouse, classée Seveso 2 (seuil haut), explose causant 31 décès et 2 242 blessés. En outre, l'accident a touché 27 000 logements, se traduisant par plus de 1 000 relogements, selon le bilan officiel. La France (re)découvre alors qu'une partie de la population vit

l'Union européenne à prendre un règlement relatif au stockage d'engrais[1488], dont le décret de nomenclature tient compte. Il est notamment créé une rubrique consacrée au nitrate d'ammonium et aux engrais à base de ce produit (n° 1332), qui concerne spécifiquement les matières rejetées ou écartées au cours du processus de fabrication, comme celles qui sont renvoyées par l'utilisateur final à un fabricant. De même la rubrique vise toute installation de stockage temporaire, de retraitement ou de recyclage. En outre, les essais de détonabilité, sur lesquels se fonde le classement, sont d'origine européenne[1489].

De même, la directive-cadre sur les déchets n° 2008-98/CE du 19 novembre 2008, ainsi que l'ordonnance qui en résulté en date du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union Européenne dans le domaine des déchets, ne sont pas étrangères aux décrets de nomenclature relatifs aux déchets, pris dans les années 2009, 2010, 2012 puis 2014 (voir *infra*).

Un grand nombre de rubriques modifiées par le décret n° 2006-646 du 31 mai 2006 résulte principalement de la poursuite de la transposition, tardive, des directives IPPC et Seveso 2. Toutefois, l'influence du droit européen en la matière provient d'autres textes qui ont également fondé les dispositions dudit décret, comme la directive n° 2002/96/CE du 27 janvier 2003, relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE)[1490]. De même, le décret n° 2006-1454 du 24 novembre 2006 révise l'ensemble des rubriques consacrées aux substances radioactives, conformément aux nouvelles définitions et règles de classification, mais aussi aux dispositions de la directive 2003/122/Euratom[1491] du 22 décembre 2003, relative au contrôle des sources

---

exposée à des risques industriels majeurs, du fait d'une urbanisation toujours plus proche des sites industriels (ce qui a donné naissance aux PPRT, voir *supra*). L'usine, s'étendant sur 78 ha, propriété d'une filiale de Total, avait alors été totalement détruite. Il a été jugé par la Cour d'Appel de Toulouse que les conditions de stockage du nitrate d'ammonium fabriqué avaient été à l'origine de cette catastrophe (CA Toulouse, 24 sept. 2012, n° 2012/642). La Cour de Cassation a toutefois cassé l'arrêt, pour des questions de procédure, et renvoyé l'affaire devant la Cour d'Appel de Paris.

[1488] Règlement européen n° 2003/2003 du 13 octobre 2003 relatif au stockage d'engrais.

[1489] Décrits dans la section 3 (méthode 1, point 3) et la section 4 de l'annexe III-2 du règlement européen n° 2003/2003 du 13 octobre 2003 relatif au stockage d'engrais.

[1490] Directive abrogée par la suite par la directive 2012/19/UE du 4 juillet 2012 relative aux DEEE, avec effet différé au 15 février 2014. Cette dernière vise des résultats ambitieux de collecte et de traitement approprié de cette catégorie de déchets, dont le flux est en perpétuelle croissance alors qu'environ un tiers à peine d'entre eux est collecté séparément dans l'Union européenne. C'est pourquoi, elle fixe un objectif de collecte de 45 % des équipements électroniques vendus à l'horizon 2016. Cet objectif est porté, à partir de 2019, à 85 % des déchets électroniques produits ou bien à 65 % des équipements vendus, les États-membres gardant la faculté d'opter pour l'un de ces deux modes d'évaluation pour mesurer leur progression par rapport à l'objectif.

[1491] L'Euratom, organisme public européen chargé de coordonner les programmes de recherche sur l'énergie nucléaire, est institué par les six pays de la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier), pour une durée « illimitée », par le traité Euratom signé le 25 mars 1957.

radioactives scellées de haute activité et des sources orphelines[1492]. Pour ce faire, il crée deux rubriques, en modifie une et en supprime quatre.

Le décret du 13 avril 2010 complète fortement la famille 27xx relative aux déchets. Le classement ne porte dorénavant plus sur la provenance des déchets, mais essentiellement sur leur nature et dangerosité, en cohérence avec le type d'activités concernées et avec les nouvelles règles européennes. Il tient ainsi compte de la directive cadre susvisée sur les déchets, mais aussi de la directive n° 96/82/CE modifiée (directive Seveso 2). A titre d'exemple, la rubrique n° 2718 soumet au titre des ICPE les activités de transit, regroupement ou tri de déchets contenant une ou plusieurs substances ou préparations visées par la directive cadre sur les déchets, ainsi que les installations recevant des déchets dangereux ne contenant pas ces substances ou préparations (tels les déchets d'amiante).

Mais comme les dispositions ou règles européennes évoluent elles-mêmes très vite[1493], la fréquence de révision de la nomenclature, de plus en plus étroitement liées au droit européen, ne cesse de s'accroître. Ainsi, si le décret n° 2010-1700 du 30 décembre 2010 modifie dix rubriques, en crée une et en supprime une, les modifications ont essentiellement pour objet de mettre en conformité la nomenclature avec des dispositions européennes. Une nouvelle fois, la définition et la classification des substances et des préparations ont ainsi dû être reprises, à la suite du règlement (CE) n° 1272/2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges (règlement dit CLP)[1494]. Certaines rubriques comprennent alors une longue liste de substances, avec vingt, voire plus de trente sous-rubriques comme pour la seule rubrique 1151.

La première rubrique (n° 3642) de la série 3000 de la nomenclature est introduite par le décret n° 2012-384 du 20 mars 2012, dans le cadre des installations relevant de la directive relative aux émissions industrielles (IED). Elle concerne le traitement et la transformation en vue de la fabrication de produits alimentaires ou d'aliments pour animaux issus de matières premières animales (autres que le lait), de matières premières végétales ou des deux. Les seuils d'autorisation, conformes à la directive IED, se fondent sur des capacités de production (tonnage journalier) en fonction des substances visées.

[1492] Une source « orpheline », selon la définition de la directive (art. 2), est une source scellée avec un niveau d'activité supérieure à un seuil fixé, qui n'est pas sous contrôle réglementaire, soit parce qu'elle n'a jamais fait l'objet d'un tel contrôle, soit parce qu'elle a été abandonnée, perdue, égarée, volée ou transférée à un nouveau détenteur sans notification en bonne et due forme de l'autorité compétente, ou sans que le destinataire en ait été informé.

[1493] Ainsi, en deux semaines à peine ont été modifiés deux règlements et une décision communautaires relatifs aux déchets : en premier lieu, le règlement (UE) n° 1357/2014 du 18 décembre 2014, qui remplace l'annexe II de la directive susvisée du 19 novembre 2008, ainsi que la décision n° 2014/955/UE du 18 décembre 2014 de la Commission relative à la liste des déchets, qui s'alignent tous deux sur la terminologie du règlement CLP. Enfin, le règlement (UE) n° 2015/9 de la Commission du 6 janvier 2015 concernant les sous-produits animaux et produits dérivés.

[1494] La mise en conformité de la nomenclature concerne également la directive 96/82/CE (Seveso 2) et la directive 85/337/CEE, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement.

En outre, le décret modifie à nouveau la rubrique 2680, relative aux organismes génétiquement modifiés (OGM), pour tenir compte de la nouvelle classification des utilisations confinées d'OGM[1495], fondée sur quatre classes de confinement distinctes en fonction des risques pour la santé publique et l'environnement, comme des caractéristiques de l'opération. Il permet à cette occasion à la France de se conformer aux règles européennes, notamment en matière de confinement, à la suite de sa condamnation par la Cour de justice des communautés européennes, en 2003, pour ne pas avoir pris les mesures suffisantes pour « *limiter le contact de ces micro-organismes avec l'ensemble de la population et l'environnement ainsi que pour assurer à ces derniers un niveau élevé de sécurité »* contrairement aux dispositions d'une précédente directive sur les MGM[1496].

Par ailleurs, le classement opéré par le décret n° 2012-384 du 20 mars 2012 des activités concernant le captage ou le stockage de CO2 (rubriques n° 2960 et 2970), dans le cadre de la lutte contre le dérèglement climatique, met en cohérence notre nomenclature avec la directive 2009/31/CE du 23 avril 2009 relative au stockage géologique du dioxyde de carbone (modifiant six directives et un règlement européen).

De même, la réorganisation de la rubrique 1185 et de son intitulé par le décret du 26 novembre 2012, résulte du règlement (CE) n° 842/2006 pour les gaz à effet de serre fluorés, et du règlement (CE) n° 1005/2009 pour les substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Toutefois, le règlement 842/2006 sera abrogé en 2014[1497]. Ce qui a nécessité de modifier par la suite la rubrique n° 1185, par le décret du 12 décembre 2014. Puis, pour les mêmes raisons, il a fallu modifier la rubrique n° 4802, créée entre-temps par le décret du 3 mars 2014, qui avait remplacé la rubrique n° 1185[1498].

Les activités visées à l'article 10 (chapitre II) de la directive IED, listées en son annexe I, ont été directement et, à quelques adaptations près, fidèlement retranscrites dans notre nomenclature, au sein de la série 3000, par le décret du 2 mai 2013[1499]. La nouvelle série a pris effet dès la parution du décret, l'échéance de transposition de la directive IED étant

---

[1495] Directive 2009/41/CE du 6 mai 2009 relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés (refonte). La directive retient l'acronyme de MGM, et non pas d'OGM, pour les micro-organismes génétiquement modifiés, du fait qu'il s'agit bien en l'espèce de micro-organismes et non pas d'organismes. L'usage de MGM gagnerait en clarté et éviterait les confusions courantes avec les OGM (voir *supra)*.

[1496] CJCE, 27 nov. 2003, *Commission contre République Française*, n°C429/01 (transposition incomplète de la Directive du Conseil n° 90/219/CEE du 23 avril 1990).

[1497] Par le règlement (UE) n° 517/2014 relatif aux gaz à effet de serre fluorés et abrogeant le règlement (CE) n° 842/2006.

[1498] Vous suivez ?…

[1499] Ceci afin d'éviter tout nouveau et long contentieux avec la Commission européenne, comme ce fut le cas, par deux fois, avec la directive IPPC : voir M. MATHIAS, *« Le chapitre II de la directive IED et sa transposition en France », Dr. env.,* déc. 2013, spéc., p. 7-10. La parfaite fidélité à la directive, rare cas dans notre droit, s'est traduite jusqu'à tenir compte de la numérotation des différentes parties de l'annexe I de la directive : les activités de l'annexe 1.1 se sont ainsi retrouvées dans la rubrique n° 3**11**0, celles de l'annexe 1.2 dans la rubrique n° 3**12**0, etc.

déjà dépassée à la date de publication du décret de nomenclature[1500].Toutefois d'autres activités restent soumises à la directive, en vertu soit de son chapitre IV (incinération et co-incinération de déchets pour une capacité intérieure à 3 t/h), soit de son chapitre V (grand nombre d'activités mettant en œuvre des solvants, énumérées à l'annexe VII, partie 1).

Des imprécisions majeures demeurent en matière de double classement. D'un côté, de nombreuses activités relevant de l'annexe I de la directive IED, inscrites de ce fait dans la série 3000, conservent leur classement originel au sein de la série 2000, voire 1000. De l'autre, des substances dangereuses mises en œuvre dans certaines installations classées, comme des substances inflammables, et nomenclaturées à ce jour dans la série 1000, ne se retrouvent pas dans la liste des activités soumises à la directive IED, au sein de son annexe I.

L'exemple de la rubrique n° 2440, relative aux papeteries, illustre la difficile question du double classement. La fabrication de papier ou de carton, quelle que soit la capacité de production, est soumise à autorisation (absence de seuil), avec un rayon d'affichage très faible : 1 km. La rubrique n° 3610 assujettit cette même fabrication, mais seulement si la capacité de production est supérieure à 20 tonnes par jour. Le rayon est cette fois de 3 km. Le classement varie ainsi sensiblement, selon que l'on se réfère à une rubrique ou à une autre, et l'imprécision se fait également jour pour savoir quel rayon d'affichage appliquer.

Si le seuil IED de 20 t/jour est bas pour une papeterie, il exclut du classement des installations comme les moulins mi-artisanaux, mi-industriels, alors même que leurs rejets, certes faibles, peuvent avoir de lourds impacts sur le milieu (comme pour de petits cours d'eau vulnérables).

La difficulté principale réside, en fait, en l'existence de désignations ou de libellés différents pour une même activité, entre la nomenclature préexistante et celle issue de la directive IED. Si cette difficulté prévalait depuis de nombreuses années, puisqu'elle se rencontrait déjà avec la directive IPPC, comme l'avaient soulevé en leur temps François Barthélémy et Marc Grimot[1501], elle est devenue encore plus visible et problématique avec la création d'une série de rubriques spécifiques qui se cumulent à certaines rubriques préexistantes.

A cela s'ajoutent les activités dites de fabrication « en quantité industrielle »[1502] de certains produits chimiques organiques et inorganiques, d'engrais, de produits phytosanitaires, de biocides et de produits pharmaceutiques, soumises à la directive IED, qui se retrouvent selon ce libellé parmi les rubriques 3000. L'absence de seuil, conjuguée

---

[1500] La directive est entrée en vigueur le 7 janvier 2011 et les Etats membres avaient deux ans pour la transposer.

[1501] *« Rapport sur la simplification de la réglementation des installations classées », IGE/05/032,* 11 janvier 2006, par F. BARTHELEMY et M. GRIMOT, p. 10 et suiv.

[1502] Terme, des plus imprécis, issu de la directive IED (qui préexistait dans la directive IPPC), repris par le décret de nomenclature.

à l'imprécision extrême de la notion de fabrication en quantité industrielle, autorise toutes les interprétations et les dérives.

Par la suite, la rubrique n° 2910 consacrée à la combustion est à nouveau remaniée par le décret n° 2013-814 du 11 septembre 2013. Il est procédé à l'uniformisation de la définition de biomasse, reprise de celle de la directive IED[1503]. De plus, la puissance totale prise en compte pour déterminer le régime de classement ne se fonde plus sur la puissance maximale, mais, conformément à la directive, sur la puissance nominale[1504].

Le décret n° 2014-285 du 3 mars 2014 procède, à son tour, à une refonte majeure de la nomenclature pour les ICPE susceptibles de créer des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses. Il crée la nouvelle série des rubriques 4000 (voir *supra).* Cette refonte résulte essentiellement des dispositions issues de la directive n° 2012/18/UE du 4 juillet 2012, dite « Seveso 3 », et du règlement (CE) n° 1272/2008 du 31 décembre 2008 relatif à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances et des mélanges (dit règlement CLP).

La nomenclature repose donc sur le nouveau système de classification des substances dangereuses du règlement CLP susvisé, tout comme la directive Seveso 3 qui y fait référence. Il rend caducs les critères de classification qui étaient utilisés dans la plupart des rubriques en 1000, particulièrement en ce qui concerne le stockage ou l'utilisation des substances dangereuses. La nouvelle série 4000 suit la construction des rubriques de l'annexe I de la directive Seveso 3, laquelle différencie d'une part les substances comportant des dangers génériques, qui sont reprises dans les rubriques 4001 à 4699 de notre nomenclature, d'autre part, les substances nominativement désignées qui font l'objet des rubriques 4701 et au-delà[1505].

La nouvelle nomenclature qui en résulte, car c'est bien de cela qu'il s'agit, est fondée, conformément à la directive Seveso 3, sur la distinction entre les établissements dits seuil haut, qui présentent sur leur site des substances dangereuses en grandes quantités et

---

[1503] La biomasse est désormais définie comme les produits composés d'une matière végétale agricole ou forestière, susceptible d'être employée comme combustible en vue d'utiliser son contenu énergétique.

[1504] La puissance maximale était jusqu'alors définie dans la nomenclature comme la quantité maximale de combustible, exprimée en PCI (pouvoir calorifique inférieur), susceptible d'être consommée par seconde. Laquelle ne peut être atteinte que durant une courte période, sans risque de détérioration de l'installation. La puissance nominale correspond à la puissance thermique maximale fixée et garantie par le constructeur, comme pouvant être cédée au fluide caloporteur en marche continue (selon la définition du R. 224-20). L'écart entre la puissance nominale et la puissance maximale peut avoisiner 20 %. Des seuils fondés sur la première correspondent donc globalement à des seuils augmentés de ce pourcentage, par rapport aux puissances maximales.

[1505] De façon plus détaillée, la série se décompose comme suit. Rubrique 4000 : définition et classification générales des mentions de dangers ; rubrique 4001 : vérification, pour les installations présentant un grand nombre de substances dangereuses, de la règle de cumul des substances seuil bas et haut au titre du nouvel article R. 511-11, II ; rubriques 4100 : dangers toxiques ; rubriques 4200 : dangers explosifs, rubriques 4300 : dangers inflammables ; rubriques 4400 : peroxydes organiques, substances autoréactives, comburants, solides et liquides pyrophoriques ; rubriques 4500 : dangers pour l'environnement ; rubriques 4600 : autres dangers relevant de la directive Seveso (réaction à l'eau) ; rubriques 4700 : substances dangereuses nommément désignées ; rubriques 4800 : anciennes rubriques 1000 comportant à la fois des substances/mélanges visés et non visés par la directive Seveso 3.

doivent satisfaire à des obligations en conséquence, et les établissements dits seuil bas, pour des quantités moindres[1506] (voir *supra).*

Les rubriques relatives aux déchets dangereux, à savoir les rubriques 27XX, ont conservé leur numérotation du fait qu'elles avaient été récemment créées et avaient commencé à être assimilées par les différents utilisateurs. Leur libellé a cependant été adapté afin de renvoyer aux seuils hauts et seuils bas, qui apparaissent dans la nomenclature. Un décret à paraître courant 2015 modifie à son tour le décret susvisé du 3 mars 2014, en précisant ou en corrigeant une dizaine de rubriques, dans le souci notamment de mieux se conformer à la directive n° 2012/18/UE du 4 juillet 2012, dite « Seveso 3 », relative à la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

La structure de la nomenclature s'articule donc, à compter du 1er juin 2015, sur des rubriques résiduelles 1000, peu nombreuses, correspondant à des activités ou à des substances non concernées par le règlement CLP ou par la directive Seveso 3 (entrepôts, stations-service, etc.). Ainsi que sur des rubriques 2000, qui restent largement en dehors du champ de ces dispositions européennes à l'exception des rubriques relatives aux déchets. Elle comprend, en outre, les rubriques 3000, qui transposent les rubriques de la directive IED, auxquelles s'ajoutent désormais les rubriques 4000, reprenant les substances et mélanges dangereux visés par la directive Seveso, à l'exception des déchets des rubriques 27XX.

Comme pour les rubriques 2000, il a été retenu pour certaines activités relevant de la série 4000 le principe du double classement avec les rubriques 3000. Par ailleurs, la mention du seuil AS (autorisation avec servitudes d'utilité publiques) a été abandonnée au profit d'un renvoi aux articles L. 515-32 et L. 515-36, qui définissent respectivement les seuils bas et seuils haut. De plus, la règle du cumul des substances visées pour la détermination de ces seuils est entièrement refondue[1507].

Il est aussi procédé à une simplification des rubriques génériques relatives aux liquides inflammables. Les systèmes de quantités équivalentes et les catégories A, B, C et D sont supprimées, tout comme les distinctions qui existaient entre double et simple paroi, pour être remplacés par des tonnages conformément à la réglementation Seveso[1508].

[1506] Il était estimé, avant la mise en vigueur de la directive Seveso 3, 11 000 établissements en Europe relevant de la législation Seveso, dont environ 1 200 en France qui se répartissaient en 669 classés « seuil haut » et 552 « seuil bas », selon la quantité de substances dangereuses présentes sur les sites industriels.

[1507] A la demande des industriels, la règle dite « des 2% », définie à la note 3 de l'annexe I de la directive, devait être introduite dans la nomenclature. Cette règle précise que les substances dangereuses présentes dans un établissement en quantités inférieures ou égales à 2 % de la quantité seuil pertinente ne sont pas prises en compte dans le calcul de la quantité totale présente, si leur localisation à l'intérieur de l'établissement est telle que les substances ne peuvent déclencher un accident majeur ailleurs dans cet établissement (lors de leur déplacement au sein du site par exemple). Il est cependant des plus surprenants qu'une telle disposition puisse exister s'agissant de substances pouvant être dangereuses en présence d'une faible quantité ou en association avec d'autres ; elle nécessite *a minima* que sa mise en œuvre soit dûment justifiée. Finalement, cette disposition ne figure pas dans la nomenclature mais se trouve mentionnée à l'article R. 511-11, qui a été inséré par le décret du 3 mars 2014.

[1508] De même, le système de répartition des peroxydes organiques en groupes (défini sur la base de leur vitesse de combustion) a été remplacé par le système de classement européen, fondé sur des groupes A, B,

En outre, la classification CLP conduit à de profonds remaniements sur la nature et la fixation des seuils de tonnage pour le classement. Certaines substances bénéficient d'un allégement significatif, comme les substances « très toxiques par ingestion ou par inhalations brouillard », pour lesquelles les seuils passent de 5 à 50 tonnes pour les seuils bas et de 20 à 200 tonnes pour les seuils hauts. De même, sept substances toxiques par voie d'inhalation se présentent avec des seuils plus élevés. D'autres substances comme « les toxiques par ingestion » et « les toxiques par contacts cutanés » sortent même du classement Seveso.

Par contre, « les nocifs par l'inhalation vapeur » entrent dans le champ d'application de Seveso 3, en même temps que trois nouvelles substances toxiques par voies cutanées. De plus, de nouvelles catégories de dangers sont identifiées et classifiées, à savoir les substances et mélanges auto-réactifs, les aérosols « extrêmement inflammables » ou « inflammables », ainsi que les peroxydes organiques et les solides pyrophoriques[1509].

Suivant également en cela la directive Seveso, il a été mis fin aux rubriques générales « stockage, fabrication ou emploi » pour ne conserver, sauf exceptions, que des seuils portant sur des quantités présentes dans l'établissement. De la sorte, les principales rubriques en 4000 couvrent la quantité de substances susceptibles d'être présentes sur le site, qu'elles se trouvent dans les matières premières, dans les en-cours de fabrication (réacteurs, etc.) ou dans les produits finis.

D'un côté, il s'agit là d'une avancée significative car toutes les phases de fabrication sont prises en compte, dont certaines, passagères ou fugaces, peuvent néanmoins présenter des dangers spécifiques importants. De plus, cela nécessite une parfaite connaissance du procédé de la part des industriels ; ce qui ne peut que conduire à une meilleure connaissance et prévention des risques.

D'un autre côté, cette réforme s'accompagne de la disparition d'anciennes rubriques 1000, relatives à la fabrication en quantité industrielle par transformation chimique ou biologique. Or, ces activités, toutes soumises à autorisation, ne comportaient pas de seuils, contrairement aux rubriques 4000. En conséquence, le champ du régime d'autorisation s'en trouve fortement réduit pour chacune des substances (voir *infra*). En

---

C, D, E ou F, qui avait été repris par la directive Seveso. Si cette modification est cohérente et s'imposait, elle ne va toutefois pas dans le sens de la simplification.

[1509] Parmi tous les bouleversements générés pour la quantification, et le classement associé, des substances présentes sur le site, au sens de la directive Seveso 3, le cas des aérosols est pris à titre d'exemple. Des rubriques 4000 spécifiques ont été créées pour le classement des activités de stockage et d'emploi des aérosols inflammables, du fait qu'ils représentent une classe spécifique de danger dans le règlement CLP. Jusqu'alors, les industriels devaient comptabiliser séparément les quantités de gaz et de liquides inflammables entrant dans la composition des aérosols, pour établir leur classement au titre notamment des rubriques n° 1412 (stockage de gaz inflammables liquéfiés) ou n° 1432 (stockage de liquides inflammables). Dans le cadre des nouvelles rubriques applicables, il convient désormais de prendre en compte la totalité du contenu de l'aérosol (produits actifs et propulseur), afin de déterminer leur régime.

outre, la rubrique n° 1175 (emploi ou stockage de liquides organohalogénés)[1510] a été supprimée alors qu'il n'existe pas de rubrique 4000 équivalente[1511].

Au sein de la rubrique n° 2760 consacrée aux installations de stockage de déchets, une sous-rubrique a été créée, par le décret n° 2013-1301 du 27 décembre 2013, pour les seules installations de stockage temporaire de mercure métallique, conformément au règlement 1102/2008 qui soumet cette activité à la directive Seveso, compte tenu de la dangerosité du mercure pour l'environnement et sa toxicité pour l'homme[1512].

Le décret n° 2014-996 du 2 septembre 2014 remanie, à nouveau, profondément les rubriques relatives aux substances et aux déchets radioactifs, dans le cadre notamment de la directive 2011/70 Euratom du 19 juillet 2011[1513] (voir *infra)*. De leur côté, conformément à la directive Seveso 3 du 4 juillet 2012, les fiouls lourds figurent désormais, en appliquant les seuils visés par la directive, dans la rubrique n° 1432 relative au stockage de liquides inflammables, à la suite de la modification introduite par le décret du 12 décembre 2014. En outre, pour le stockage temporaire de déchets de mercure métallique, la quantité seuil bas Seveso est abaissée de 200 t à 50 t (le seuil haut demeurant à 200 t).

La transposition de la directive précitée 2011/70/Euratom établissant un cadre communautaire pour la gestion des déchets radioactifs, ainsi que celle de la directive 2013/59/Euratom fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire contre les dangers résultant de l'exposition aux rayonnements ionisants, ont imposé la mise en œuvre de prescriptions nouvelles par l'intermédiaire d'un arrêté ministériel fixant notamment l'obligation de constituer des garanties financières, en vue de la mise en sécurité des sites en cas de défaillance de l'exploitant (voir *supra)*. Les règles techniques nouvelles concernent les ICPE soumises à autorisation présentant des substances radioactives sous forme non scellée, les dépôts, entreposages ou stockages de substances radioactives, ainsi que les déchets radioactifs mis en œuvre dans un établissement industriel ou commercial. Les installations concernées relèvent respectivement des rubriques n°1716-1, 1735 et 2797 de la nomenclature.

Enfin, l'entrée des installations de stockage de déchets inertes dans la nomenclature ICPE (rubrique n° 2760) à l'occasion dudit décret, le doit notamment à la directive 1999/31/CE

[1510] Produits organiques essentiellement chlorés ou fluorés.

[1511] Comme l'a reconnu ultérieurement la DGPR dans la note de présentation, sur les garanties financières, aux membres du CSPRT lors de la séance du 16 décembre 2014, p. 2.

[1512] Règlement CE n° 1102/2008 du 22 octobre 2008 relatif à l'interdiction des exportations de mercure métallique et de certains composés et mélanges de mercure et au stockage en toute sécurité de cette substance. En outre, la directive 2011/97/UE complète la directive 1999/31/CE relative aux décharges, en intégrant des critères spécifiques au stockage temporaire de mercure métallique, lequel est considéré comme un déchet. Cette directive a été transposée par l'arrêté du 10 octobre 2012, modifiant l'arrêté du 30 décembre 2002 relatif au stockage de déchets dangereux, et a repris l'intégralité des dispositions techniques de l'annexe de la directive 2011/97/UE.

[1513] Les termes « déchets radioactifs » et « gestion des déchets radioactifs » employés dans la nomenclature s'entendent ainsi au sens de l'article 3 de la directive 2011/70/EURATOM du Conseil du 19 juillet 2011, établissant un cadre communautaire pour la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs.

du 26 avril 1999, concernant la mise en décharge des déchets, ainsi qu'à la décision n°2003/33/CE du 19 décembre 2002 établissant des critères et des procédures d'admission des déchets dans les décharges, conformément à l'article 16 et à l'annexe II de la directive 1999/31/CE[1514]. Aucun seuil n'est fixé, comme pour l'ensemble des installations de stockage des déchets, en application des règles européennes.

&2. La société oppressée par les déchets et le risque

L'évolution de la nomenclature ne peut pas davantage ignorer les forts enjeux de société, comme celui de la gestion des déchets (A), ou des risques (B).

A. La civilisation du déchet

La nature et la quantité de déchets produits, tout comme les modes de traitement et d'élimination signent une société au cours de l'histoire. Et sans doute plus encore : ils marquent une civilisation et son modèle économique[1515]. Entre 2004 et 2010, la production totale de déchets en France est passée de 297 millions à 355 millions de tonnes, soit une augmentation de près de 20 %, bien au-dessus de la croissance de la population (+ 4 %) ou de celle du PIB (+ 7,2 %). Si le taux d'accroissement le plus élevé est enregistré dans le secteur de la construction (+ 24 %), la production de déchets ménagers augmente aussi notablement (+ 14 %). Rapportée à la population, la production de déchets a représenté 5,5 tonnes par habitant en 2010, contre 4,7 tonnes en 2004 (+ 16 %)[1516]. La France se situe légèrement au-dessus de la moyenne de l'Union européenne.

Sur les 355 millions de tonnes produits en 2010, la part de loin la plus importante revient au secteur de la construction avec 260 millions de tonnes, puis aux autres entreprises avec 65 millions de tonnes. Les ménages en représentent, quant à eux, 30 millions de tonnes. Les déchets dangereux, dont les entreprises sont quasiment les seules contributrices, s'élèvent à 11,5 millions de tonnes (les particuliers concourent pour 0,2 million de tonnes). Les déchets organiques, hors résidus de l'agriculture et de la pêche, se montent à 47 millions de tonnes.

[1514] Les déchets inertes étaient déjà visés par la directive IPPC de 1996, mais sans qu'alors l'administration ne soit résolue à les faire figurer dans la nomenclature ICPE (voir *infra).*

[1515] Voir notamment H. AUGIER, *« Le livre noir de l'environnement »,* éd. Alphée, 2008, avec un chapitre intitulé *« On croule sous les déchets », pp. 345-372 ;* C. de SILGNY, *« Histoire des hommes et de leurs ordures »,* Le Cherche Midi éditeur, 2009 ; A. DAMIEN, *« Guide du traitement des déchets. Réglementation et choix des procédés »,* 6ème éd., Dunod/L'Usine Nouvelle, 2013. Sur un plan juridique et fiscal : L. DEMEZ (dir.), « *La gestion des déchets. Concepts, obligations, responsabilités, taxation »,* Anthémis, 2012.

[1516] Toutes les données chiffrées sont extraites de : « *Chiffres-clés Déchets, Édition 2014 »,* ADEME, p. 13 et s. Les résidus agricoles, dont le tonnage total est considéré comme très important, n'ont pas été comptabilisés, du fait qu'une part (mais une part seulement) est réutilisée dans les exploitations.

La diversité et la complexité des déchets sont rapidement devenues telles, qu'il a dû être établi une liste codifiée des déchets[1517] et qu'il a fallu créer de nombreuses rubriques spécifiques pour que l'ensemble des activités relatives aux déchets, dont les impacts et les modes de gestion diffèrent, puissent être régies par la législation sur les ICPE au travers de la nomenclature. A titre d'exemple, rien qu'en février 2003 il avait été recensé, au cours des vingt dernières années, quelque 80 circulaires et notes ministérielles *« faisant état du classement des activités liées aux déchets dans la nomenclature ICPE »*[1518].

[1517] En annexe II à l'article R. 541-8.

[1518] Recueil joint à la note 001247 du directeur de la prévention des pollutions et des risques (DPPR) du ministère chargé de l'environnement, en date du 17 mars 2003. Pour les seuls déchets industriels dangereux (identifiés naguère par le vocable de déchets industriels « spéciaux »), voir : V. EUSTACHE-MARTIN, *« Le stockage des déchets industriels spéciaux : aspects juridiques »,* thèse, Droit, Paris 10, 1999

1) L'essor des déchèteries et des centres de récupération de déchets

Signe d'évolution sociétale en matière de traitement des déchets et d'éducation du public pour le tri et le recyclage, il est créé par le décret du 15 février 1989 une rubrique spécifique (n° 268 bis) pour les déchetteries, dont les installations d'une superficie supérieure à 2 500 m² sont soumises à autorisation. Dans le même esprit, le décret renforce la rubrique n° 322 relative aux ordures ménagères en établissant, pour chacune des activités de transit ou de traitement associées, le régime d'autorisation sans seuil.

La rubrique n° 2710 qui remplace la rubrique précédente n° 268 bis, à l'occasion du décret du 27 novembre 1997, est entièrement révisée par le décret n° 2006-646 du 31 mai 2006, à commencer par son nom. Afin de tenir compte du Dictionnaire de l'Académie française, le terme de déchetterie, introduit par le décret susvisé du 15 février 1989, cède la place à celui de déchèterie[1519]. L'intitulé de la rubrique est également modifié pour viser désormais les déchets apportés par les usagers, et non plus par le public, afin de comprendre d'autres contributeurs que les particuliers (artisans principalement). Parmi la liste des déchets pouvant être collectés dans les déchèteries, sont ajoutés les déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE), qui marquent l'évolution de la société en matière de consommation croissante de tels équipements. Le seuil d'autorisation est relevé de 2 500 à 3 500 m², afin de faciliter l'implantation de nouvelles installations ou l'extension des installations existantes. La question s'étant vite posée de savoir comment devait être calculée la superficie, notamment en cas de présence d'espaces verts, une circulaire ministérielle est venue apporter des précisions en ce sens[1520]. La modification opérée en tient compte, puisque cette fois la rubrique n°2710 mentionne explicitement que les surfaces d'espaces verts sont exclues.

Dans le même esprit, aussitôt après, le décret n° 2007-1467 du 12 octobre 2007 crée une rubrique (n° 2711), relative aux installations de transit, de regroupement ou de tri de déchets issus de l'essor considérable des appareillages électriques et électroniques. Ces derniers croissent en effet aussi rapidement en nombre et en diversité, qu'ils décroissent bien souvent en durée de vie.

La rubrique n° 2710 est finalement entièrement refondue par le décret du 20 mars 2012. Elle ne vise plus les déchèteries pour la collecte des déchets par les usagers, mais, cette fois, les « installations de collecte de déchets apportés par le producteur initial de ces déchets ». Autant le fait de viser les seuls usagers était réducteur, autant le fait de ne cibler cette fois que les producteurs initiaux ne l'est pas moins. L'objet est de collecter et

[1519] Le terme déchetterie, qui avait été créé par l'ANRED (agence nationale de récupération et d'élimination des déchets), est d'ailleurs une marque déposée de l'ADEME (qui a notamment repris, en 1991, les anciennes activités de l'ANRED).

[1520] Si les espaces verts ne doivent pas être comptés, il convient de prendre en compte l'ensemble des équipements qui concourent à l'exploitation, en sus des aires et locaux de stockage de déchets, à savoir la voirie interne, le parc de stationnement, le poste de lavage, etc. (circulaire DPPR/SEI n° 97-417 du 30 septembre 1997, non publiée au JO).

de traiter une grande diversité de déchets, qu'ils proviennent de particuliers, d'artisans, de collectivités, etc.

Le classement fondé jusqu'alors sur la superficie de l'installation, qui n'avait guère de sens, est abandonné. Dorénavant les déchets sont différenciés entre eux ; les seuils sont exprimés en tonnage pour les déchets dangereux et en volume pour les déchets non-dangereux susceptibles d'être présents dans l'installation. C'est donc la capacité maximale de collecte qui est prise en compte. Les changements tiennent compte des accidents recensés, dont certains mortels, et des réels problèmes de sécurité, notamment lors de la manipulation de déchets dangereux en présence d'un personnel peu formé au sein de collectivités peu habituées à gérer ce genre d'activités. C'est pourquoi, à cette occasion le régime de la simple déclaration est remplacé par le régime déclaratif avec contrôle périodique. Le seuil de déclaration a cependant été fortement relevé, afin d'exclure les toutes petites déchèteries de la législation ICPE : d'une surface de 100 m², le seuil est ainsi passé à un volume minimal de déchets de 100 m3. Cependant, avec l'introduction du régime de l'enregistrement, le déclassement est significatif ; jusqu'à ces changements de seuils, 30 % des déchèteries étaient soumises à autorisation, elles ne sont plus que 5 % (20 % relèvent du nouveau régime de l'enregistrement)[1521].

Les centres de véhicules hors d'usage (VHU) illustrent également l'importance qu'ont pris ces déchets, aussi bien en matière de récupération que de valorisation. Si les « casses » de voitures ont longtemps existé, souvent de façon interlope, le décret du 13 avril 2010 organise leur classement (n° 2712) et ouvre la voie à un cadre réglementaire spécifique aux installations d'entreposage, de dépollution, de démontage ou de découpage de VHU. Il était alors dénombré un parc d'environ 1 700 centres, tous soumis à autorisation[1522]. Toutefois, à peine deux années plus tard, le décret du 26 novembre 2012 apporte trois modifications à la rubrique. Parmi celles-ci, l'activité de broyage est exclue du champ de la rubrique, du fait que cette activité relève systématiquement d'une autre rubrique (n° 2791). Il est par contre introduit le régime de l'enregistrement pour des installations de VHU, lorsque leur surface est comprise entre 100 et 30 000 m² ; le seuil d'autorisation est spectaculairement relevé, pour le porter de 50 (cinquante) m² à 30 000 (trente mille) m². Si le seuil initial était fort bas et pouvait, dès lors, s'apparenter à un classement sans seuil, le nouveau seuil d'autorisation est devenu par contre excessivement haut, induisant la sortie de la moitié des centres VHU de ce régime. Ce qui ne facilite guère la reprise en main de cette activité polluante et génératrice de nuisances pour le voisinage (bruit, envol de poussières, flux de véhicules).

2) Le classement de certaines stations d'épuration

[1521] Rapport de présentation au CSPRT, séance du 27 septembre 2011, p. 2.

[1522] Pour ceux, du moins, qui se sont fait connaître de l'administration, tant, ce qu'on appelait souvent les « casses » de voitures, relèvent parfois de zones de non droit, avec des pollutions, du sol notamment, majeures.

Le décret n° 96-197 du 11 mars 1996 conforte la mise en place de la nouvelle nomenclature, initiée en juillet 1992, en créant ou modifiant 53 rubriques, essentiellement au sein de la série 2000, et en supprimant 106 rubriques. Les stations d'épuration font leur entrée dans la nomenclature avec pas moins de trois rubriques (n° 2750 à 2752), résultant de l'implantation croissante de ces ouvrages sur le territoire national. Ces rubriques visent trois types de stations : les stations d'épuration collective d'eaux résiduaires industrielles (en provenance d'au moins une installation classée soumise à autorisation), les stations d'épuration collective de déjections animales, enfin les stations d'épuration mixtes (recevant des eaux résiduaires domestiques et des eaux résiduaires industrielles). Pour ces dernières, seules sont visées les stations ayant une capacité nominale de traitement d'au moins 10 000 équivalents-habitants, lorsque la charge des eaux résiduaires industrielles en provenance d'installations classées autorisées est supérieure à 70 % de la capacité de la station en DCO[1523].

Il s'agit toutes de stations collectives, du fait qu'une station dédiée à un établissement fera partie de l'installation classée. Toutefois, il convient de relever plusieurs incohérences dans le classement de ces stations. En premier lieu, ces trois catégories d'ouvrages, bien que fort différentes et dont les rejets peuvent affecter des milieux de sensibilité très diverse, relèvent cependant toutes indifféremment du rayon minimal d'affichage de 1 km. Ensuite, le classement repose essentiellement sur les effluents d'installations industrielles soumises à autorisation. C'est tout particulièrement le cas des stations d'épuration mixtes. Or, au sein d'une zone d'activités plusieurs ICPE relevant de la déclaration, dont des effluents peuvent être nuisibles pour l'environnement, sont susceptibles d'avoir en commun une station ou d'être raccordées à une station publique. Le problème se présente d'autant plus que les seuils d'autorisation ICPE sont régulièrement revus à la hausse.

En outre, la question se pose avec le régime d'enregistrement, qui est intervenu postérieurement à la création de ces trois rubriques. Du fait du basculement de nombreuses installations du régime d'autorisation vers ce nouveau régime, doit-on comprendre que les rubriques n° 2750 et 2752 visent indifféremment toutes les installations soumises à autorisation *lato sensu* (autorisation simplifiée comprise), ou bien, conformément à la situation qui préexistait originellement, qu'elles ne concernent que les installations soumises *stricto sensu* au seul régime de l'autorisation ?

Les réponses de l'administration diffèrent en fonction des interlocuteurs, en l'absence de texte d'interprétation[1524], témoignant de la grande confusion que génère encore l'intitulé même du régime d'enregistrement, selon que l'on considère ce régime comme autonome

[1523] Les stations d'épuration n'entrant pas dans ces catégories sont régies par la nomenclature eau, en fonction de la réglementation applicable relative aux IOTA. L'équivalent-habitant est définie par l'article R. 2224-6 du Code général des collectivités territoriales, comme la charge organique biodégradable ayant une demande biologique en oxygène en cinq jours (DBO5) de 60 grammes d'oxygène par jour. La DCO, demande chimique en oxygène, est un autre paramètre de mesure de la pollution, plus spécifique à une pollution de nature chimique (industrielle).

[1524] La circulaire DPPR/SEI du 11 février 1997 concernant les stations d'épuration n'apporte aucune précision à ce sujet.

ou bien relevant de l'autorisation (simplifiée). Cette situation est d'autant plus dommageable que les trois rubriques concernées (n° 2750 à 2752) n'ont fait l'objet d'aucun changement à ce jour. Sans apporter de réponse à cette question, l'ajout, par un décret ultérieur, de la rubrique n° 3710, relative au « *traitement des eaux résiduaires dans des installations autonomes relevant de la rubrique 2750 et qui sont rejetées par une ou plusieurs installations relevant de la section 8 du chapitre V du titre 1er du livre V* » rajoute encore à l'imprécision (voir *infra*).

Enfin, une forte incohérence se fait jour entre les rubriques n° 2750 et 2752. Pour la première, il suffit que les rejets d'une seule ICPE autorisée soient raccordés à une station d'épuration collective d'eaux résiduaires industrielles, pour que cette dernière relève du régime d'autorisation. Alors que pour les stations d'épuration mixtes (recevant des eaux résiduaires domestiques et des eaux résiduaires industrielles), leur classement au titre des ICPE n'intervient que lorsque la charge des eaux résiduaires industrielles en provenance d'installations classées, uniquement autorisées, est supérieure à 70% de la capacité de la station en demande chimique en oxygène (DCO). Cette disposition ne brille pas par sa pertinence, du fait notamment que le mélange d'effluents industriels avec des effluents d'origine domestique est de nature à perturber les stations d'épuration : le seuil de classement de 70 % se révèle ainsi très élevé. De surcroît, il ne prend en compte que les installations autorisées.

Certes, des conventions de rejets lient les industriels aux collectivités concernées[1525], mais d'une part l'expérience montre qu'elles reposent très souvent sur des paramètres classiques de pollution, peu adaptés à certains effluents industriels, qui peuvent d'ailleurs être multiples en fonction de la diversité des installations raccordées. D'autre part, elles prennent rarement compte de la synergie de tous ces effluents sur le bon fonctionnement de la station. De plus, si l'exploitant d'une installation soumise à autorisation doit justifier, dans son étude d'impact, le dimensionnement et les capacités de traitement de la station qui doit épurer ses effluents, rien de tel n'est prescrit pour les installations relevant des régimes de la déclaration et de l'enregistrement (qui vont pourtant, au total, représenter à terme plus de 95 % des ICPE).

Ces insuffisances paraissent pour le moins préjudiciables. D'autant plus que la Commission européenne a poursuivi la France devant la Cour de Justice de l'Union européenne pour non-conformité avec la directive 91/271/EEC du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires. Ainsi, près d'une vingtaine de collectivités n'assurent pas un traitement dans le respect des normes européennes. La France avait déjà reçu en 2009 un premier avertissement au sujet de ce manquement, qui porte sur des zones dont l'équivalent-habitant est compris entre 2 000 et 15 000.

La disparité des régimes et des approches entre les différentes stations d'épuration, selon qu'elles relèvent de la réglementation relative aux IOTA ou aux ICPE, milite en faveur

[1525] Conformément à l'article L. 1331-10 du Code de la santé publique.

d'une fusion de ces classements en une seule nomenclature (voir *infra).* Ce qui permettrait un meilleur suivi et une meilleure gestion globale.

3) Le fort développement des installations de traitement des déchets organiques (compostage et méthanisation)

Compte tenu de la forte croissance des filières et des technologies de traitement des déchets organiques, le décret n° 2009-1341 du 29 octobre 2009 crée trois rubriques spécifiques, au sein de la famille 27xx dédiée aux déchets. Celles-ci portent sur les installations de compostage et de stabilisation biologique (n° 2780), de méthanisation (n° 2781), ainsi que sur les installations mettant en œuvre d'autres traitements biologiques (n° 2782). L'ensemble des activités sont soumises à autorisation (avec un rayon de 3 km), à l'exception de certaines installations de compostage ou de méthanisation de faible capacité qui relèvent de la déclaration jusqu'à un certain seuil. En conséquence, le traitement par compostage des ordures ménagères et autres résidus urbains est supprimé à la rubrique 322. Il était alors soumis à un régime unique, celui de l'autorisation avec un rayon de 1 km mais sans seuil.

A ce stade, les installations de méthanisation sont régies dans tous les cas par la réglementation au titre des ICPE, du fait de l'absence de seuil bas de classement. Par contre, les installations de compostage ne deviennent soumises qu'à partir d'une certaine capacité de tonnage (2 ou 3 t/j en fonction de la nature des matières organiques traitées). Les seuils d'autorisation sont relativement élevés, à savoir 20 t/j pour le compostage de la fraction fermentescible des ordures ménagères et 30 t/j pour le compostage d'effluents d'élevage et de matières stercoraires[1526]. Il résulte de cette refonte que des centres de compostage de faible dimension ne relèvent plus de l'autorisation. Les plus petits d'entre eux échappent même à la réglementation ICPE. Pour autant, ces activités sont bien connues pour être des sources d'importantes nuisances de voisinage : odeurs, prolifération de mouches principalement, auxquels se rajoutent parfois le trafic de camions, les envols de poussières et le bruit. Or, ces nuisances ont souvent lieu indépendamment de la taille des installations de compostage concernées.

Le décret n° 2010-875 du 26 juillet 2010 poursuit la mise en œuvre du régime de l'enregistrement pour trois rubriques supplémentaires, dont celle concernant les installations de méthanisation (n° 2781)[1527]. Pour cette dernière, en moins d'un an, le seuil d'autorisation est sensiblement rehaussé (il passe de 30 à 50 t/j de matières

[1526] Relatif aux matières fécales. On notera que pour le compostage des déchets en provenance des élevages, le seuil de la déclaration comme celui de l'autorisation sont sensiblement plus élevés que pour les autres provenances, alors même qu'ils ont un caractère malodorant tout aussi prononcé. Cela atteste, une fois encore, des facilités dont bénéficie la profession agricole, aux dépens des tiers (voir *infra).*

[1527] Concomitamment, pour les installations de combustion (n° 2910) il est introduit la consommation du biogaz obtenu par méthanisation, selon les régimes A, E et DC, en fonction du classement des méthaniseurs à la source de ce biogaz.

traitées) et le régime d'enregistrement, qui est introduit, porte sur des quantités de matières traitées supérieures au seuil d'autorisation précédent. Ce déclassement partiel est d'autant plus préjudiciable que la méthanisation est non seulement potentiellement génératrice de nuisances olfactives, mais aussi de danger d'explosion. Cette modification répondait notamment à l'objectif de favoriser le traitement des effluents d'élevage, par la voie de la méthanisation qui commençait à prendre un réel essor.

De plus, l'intitulé de la rubrique exclut explicitement les « installations de méthanisation d'eaux usées ou de boues d'épuration urbaines, lorsqu'elles sont méthanisées sur leur site de production ». L'objet est de dispenser les collectivités de toute obligation au titre des ICPE pour les méthaniseurs des boues ou des effluents de leurs stations d'épuration. Ces dernières sont déjà elles-mêmes exclues de la législation des ICPE, alors même qu'il était préconisé de les soumettre lors de la réforme de la nomenclature en 1992 et 1993. Ces exclusions sont d'autant plus préjudiciables pour la protection des tiers et de l'environnement, que les collectivités ne sont pas toutes à même de bien gérer ce genre d'installations.

Le décret n° 2012-384 du 20 mars 2012 modifie l'intitulé de la rubrique n° 2780 relative au compostage, pour tenir compte d'une éventuelle étape de méthanisation. Pour la sous-rubrique consacrée au compostage de matières végétales ou stercoraires, ainsi que d'effluents d'élevage, le seuil d'autorisation, qui était déjà élevé, est rehaussé de 30 à 50 t/j (correspondant au seuil IED), et le régime de l'enregistrement est introduit à la place. Selon l'administration, seuls 10 % des 270 installations soumises à autorisation bénéficieraient de ce dernier régime. Toutefois, l'activité est en forte progression et la proportion ne pourra que s'accroître. Par contre, le classement, plus exigeant, des unités de compostage de boues ou de biodéchets, reste inchangé du fait des nuisances associées considérées usuellement comme plus importantes.

Dans la même veine, à la suite du décret précité du 26 juillet 2010, le décret n° 2014-996 du 2 septembre 2014 relève à son tour le seuil d'autorisation de 50 à 60 tonnes par jour des quantités de matières traitées par méthanisation. Le régime de l'enregistrement couvre désormais tout le champ de quantité de matières traitées comprise entre 30 et 60 tonnes par jour. Le déclassement précédent n'ayant apparemment pas suffi, le nouveau déclassement s'inscrit dans le cadre du Plan Energie Méthanisation Autonomie Azote (EMAA), lancé fin mars 2013, conjointement par les ministres chargés de l'écologie et de l'agriculture, qui mobilisera 2 milliards d'euros (en sus des aides publiques provenant notamment des collectivités territoriales)[1528]. Le Gouvernement a ainsi revalorisé la prime

[1528] Après l'élection de François Hollande, la nouvelle majorité a repris à son compte, par le plan précité EMAA, l'initiative initiée par le Premier ministre François Fillon en août 2009. Ce dernier avait en effet annoncé vouloir lutter contre les algues vertes en Bretagne, grâce à la méthanisation des effluents d'élevage et à la réduction concomitante des apports en azote liés à des épandages excessifs. Il en était résulté en février 2010 un plan d'action de lutte contre les algues vertes. Voir pour le problème de fond : A. LANGLAIS, *« Les déchets agricoles et l'épandage. Le droit et ses applications », Technip,* 2007 ; pour une analyse critique du plan et la mise en évidence d'une « *stratégie d'opposition et de blocage à la dynamique du plan, stratégie qui est celle d'une partie de la profession agricole et de la filière agro-industrielle »* : L. AQUILINA et al. (dix membres du Comité scientifique Algues vertes), *« Des marées vertes pour longtemps ?*

d'achat de l'électricité produite à partir de biogaz issu des effluents d'élevage. L'Etat s'est même engagé à financer 17 unités de méthanisation des effluents agricoles sur les bassins versants concernés par les algues vertes, au sein des zones littorales les plus affectées. Quatre de ces unités étaient en service en 2014.

L'augmentation des seuils vise à faciliter, indirectement mais fortement, la création d'élevages essentiellement tournés vers la production de biogaz. S'agissant d'une technique capitalistique, qui nécessite de bonnes conditions d'exploitation ainsi qu'un suivi régulier et de la maintenance attentive, la méthanisation favoriserait essentiellement les élevages industriels de grande taille[1529].

Le plan a pour ambition de passer de 145 méthaniseurs à la ferme fin 2013 à 1000 en 2020, soit un rythme de 130 nouveaux méthaniseurs par an. Il vise à développer un « *modèle français de la méthanisation agricole* », dont l'un des objectifs est de contribuer à une diversification des revenus des agriculteurs et à une meilleure autonomie énergétique des exploitations. Il nécessite notamment le transfert des excédents d'azote d'un territoire vers un autre, déficitaire, car la méthanisation ne résout pas le problème de ces excédents, compte tenu qu'elle ne permet pas d'abattre l'azote contenu dans la matière organique (c'est le carbone contenu qui est transformé en biométhane).

En effet, à la fin du processus de méthanisation subsiste principalement le digestat. Ce dernier est un mélange, plus ou moins liquide, composé de matières minérales et des matières organiques non décomposées par les micro-organismes. Tout l'azote, composant les nitrates, qui est contenu dans les matières entrantes se retrouve dans le digestat. La méthanisation n'est pas la meilleure solution pour traiter la pollution de l'eau par les nitrates. En effet, le digestat doit être épandu ou être transformé en amendement organique, lors de processus de compostage. S'il représente un fertilisant intéressant pour l'agriculture, il doit, tout comme le lisier, faire l'objet d'un plan d'épandage, avec toutes les limites et les dérives que l'on connaît[1530]. Des essais au champ ont confirmé sa valeur fertilisante, mais ils ont aussi révélé un risque de volatilisation de l'azote dans certaines conditions (par temps sec notamment).

Analyses scientifiques et plans de lutte contre les algues vertes », Courrier de l'Environnement de l'INRA, n° 63, août 2013, pp. 63-75.

[1529] Voir sur tous ces aspects le dossier *« La méthanisation à la ferme se cherche encore », Envir. & Techn*. n° 345, mars 2015, pp. 42-55.

[1530] Comme l'ont rappelé les ingénieurs généraux P. BALNY et F. ROUSSEL *« la méthanisation conserve les fertilisants que sont l'azote et le phosphore. Elle n'apporte donc pas en elle-même de solutions aux excédents de fertilisants organiques dans les zones structurellement excédentaires, en particulier la Bretagne, où les plans d'épandage sont saturés. Elle aggrave même la situation si des co-produits extérieurs sont importés dans le méthaniseur afin d'améliorer le rendement énergétique »,* (Mission de suivi des demandes d'homologation des digestats issus de méthanisation agricole, notamment en Bretagne**,** décembre 2012, Rapport CGAAER n° 12095). Voir également la critique similaire portée sur la méthanisation par les membres signataires du Comité scientifique Algues vertes : *« Des marées vertes pour longtemps ? Analyses scientifiques et plans de lutte contre les algues vertes », op. cit.*pp. 67-68.

Quant à la normalisation des digestats en tant qu'amendement organique, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) a émis un avis négatif[1531]. Le coût d'homologation, coûteux, se rajoute à celui de la méthanisation, déjà peu rentable malgré les aides importantes des pouvoirs publics. Alors que le problème des algues vertes existe depuis des décennies, les autorités, pour tenter de le résoudre à la source, se sont lancées tardivement, mais précipitamment, dans un vaste programme de soutien à la méthanisation sans qu'on ait les données suffisantes pour en apprécier les conséquences tant économiques qu'environnementales. Il en résulte d'ores et déjà de nombreuses déconvenues en termes de retour sur investissement, comme en termes de difficultés d'exploitation[1532].

Pour aider encore la filière, la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 a porté de cinq à sept ans la durée de l'exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties, pour les installations de méthanisation et de production d'électricité, ainsi que pour les installations de stockage en amont et en aval (article 60).

L'activité de méthanisation représente par ailleurs une source potentielle de risques (incendie et explosion), de nuisances sanitaires (odeurs, prolifération de mouches) et de pollutions pour l'environnement (fuites, débordements, infiltrations dans le sol). C'est pourquoi, ce procédé industriel avait été encadré par la réglementation ICPE. Si le déclassement drastique qui vient d'être opéré, à plusieurs reprises, s'explique aisément pour faciliter le déploiement de la filière, il représente aussi un réel pari sur l'avenir sur le plan environnemental, en ouvrant la voie à d'importantes déréglementations. Ainsi, faute d'étude d'impact et de dangers, le dimensionnement, l'implantation et les modes de fonctionnement de nombreux méthaniseurs ne seront plus étudiés, ni justifiés, au regard des conditions du milieu. Il s'agit pourtant d'outils industriels d'une certaine complexité technique, qui sont exploités en grande partie par des agriculteurs qui ne sont pas du métier.

Le fait est à nouveau rapporté que la nomenclature, loin de reposer sur les enjeux environnementaux, répond davantage à des enjeux d'ordre économique ou politique. Alors même que les intérêts économiques ne figurent pas parmi les intérêts protégés par la loi. Le législateur peut donc accroître régulièrement le champ desdits intérêts, cela reste sans conséquence pour la nomenclature, donc pour l'effectivité de la loi.

[1531] *« Il n'est pas possible de s'assurer de l'innocuité vis-à-vis de la santé publique et de l'environnement et de l'efficacité des [engrais "azote phosphore" issus de lisier méthanisé déshydraté] dans les conditions prescrites ou normales d'utilisation. En conséquence, il ne semble pas opportun d'ouvrir la possibilité d'accepter les produits pouvant relever du type 6c (digestat déshydraté), sous couvert d'une norme d'application obligatoire dans l'état actuel de la proposition d'inscription » :* Avis de l'ANSES publié le 20 mai 2014.

[1532] Voir le dossier *« La méthanisation à la ferme se cherche encore », op. cit.*, pp. 42-55 ; Agence France Presse, *« Méthanisation : derrière l'espoir, les déboires des agriculteurs »*, le 18/02/2015.

4) Le cas du transit et du stockage des déchets : des déchets radioactifs aux déchets inertes

a. Des critères de classement discutables

Le décret n° 2010-369 du 13 avril 2010 renforce notablement la famille 27xx relative aux déchets[1533]. Au sein des rubriques créées, le classement des installations de stockage ou de transit repose soit sur la surface de ces installations, soit sur le volume des matériaux ou déchets présents, soit encore sur des quantités pour les substances ou déchets dangereux. L'utilisation d'unités aussi différentes, selon la nature des matériaux en jeu, n'apparaît ni cohérente ni appropriée pour une bonne compréhension et application de la nomenclature.

De plus, mentionner des volumes pour une grande diversité de matériaux visés dans chacune des rubriques concernées, ne semble pas particulièrement idoine. Compte tenu de leur diversité, ces matériaux se présentent en effet avec des masses volumiques (densités) fort différentes : le choix des tonnages aurait été plus pertinent. Ce qui aurait assuré, au surplus, une meilleure unicité et cohérence entre les critères de classement. Le choix retenu est encore plus discutable quand le classement repose sur des surfaces d'installation, au lieu des tonnages des substances concernées. D'autant plus qu'il n'est point précisé s'il s'agit de la surface de l'ensemble de l'installation (qui comprendrait alors nécessairement des parties sans présence de matériaux ou de déchets), ou bien des surfaces limitées au stockage.

Plusieurs rubriques relatives aux déchets font ensuite l'objet de clarification et de regroupements (rubriques n° 2717, 2718, 2770 et 2790 notamment) par le décret n° 2013-814 du 11 septembre 2013**.** Dans ce cadre, il est créé une rubrique (n° 2793) qui vise spécifiquement les installations présentant des déchets de produits explosifs. La nouvelle rubrique incorpore les installations qui étaient visées à la rubrique n° 1313, laquelle est supprimée. Une nouvelle fois la famille 27XX consacrée aux déchets est donc remaniée en profondeur. Dans certains cas, il est ainsi introduit des seuils correspondant au régime de la déclaration avec contrôles périodiques, en-deçà de 100 kg de matières actives présentes. Toutefois, la cohérence laisse à désirer en ce qui concerne les rayons d'affichage ; tel est le cas des installations de transit, de regroupement ou de tri de déchets contenant des substances dangereuses (rubrique n° 2717), pour lesquelles le rayon du régime AS est à la fois faible (2 km), pour des risques potentiels aussi importants, et identique à celui du régime A[1534].

[1533] Il introduit quatorze rubriques, en modifie trois portant sur le broyage, le concassage ou les stockages en transit de produits minéraux. Il supprime par ailleurs dix rubriques, dont neuf issues de l'ancienne nomenclature.

[1534] Cela témoignait en fait déjà de la volonté de l'administration de resserrer par le bas les rayons d'affichage et de ne plus faire de distinction entre les régimes A et les sites Seveso haut (voir *infra)*.

b. La prise en compte de la spécificité des déchets contenant des PCB et PCT[1535]

Le décret n° 2013-1301 du 27 décembre 2013 procède en premier lieu au durcissement des classements relatifs aux installations de transit, de tri et de traitement de déchets contenant des PCB ou PCT, avec la création de la rubrique n° 2792. Il supprime, en conséquence, la rubrique n° 1180 consacrée aux PCB et PCT, qui prévoyait l'utilisation de ces substances (qui était devenue prohibée entre-temps). De plus, il introduit le régime AS pour des quantités supérieures ou égales à 200 tonnes, ainsi que le contrôle périodique pour des quantités inférieures à 2 tonnes. Pour le traitement, seule l'autorisation est requise. Les activités relatives aux PCB et/ou PCT relèvent donc toutes, quelles que soient les quantités en jeu, de la règlementation ICPE.

Toutefois, contrairement à l'ancienne rubrique n° 1180, seuls sont visés les PCB et PCT avec des concentrations supérieures à 50 ppm[1536]. En-deçà de cette concentration, qui est élevée au regard de la nocivité et de la rémanence de ces substances, ainsi que de leur bioamplification[1537], les PCB et les PCT ne sont plus classés. Cette conditionnalité du classement à une telle concentration non seulement ne se justifie pas, mais constitue un non-sens écologique.

Lors de la consultation publique relative au projet de décret, l'administration avait fait valoir que ces dispositions poursuivaient « *un objectif de clarification et de simplification de la réglementation applicable aux appareils contenant des PCB et aux déchets de PCB* », du fait qu'elles complétaient « *la planification de l'élimination et de la décontamination des appareils pollués à plus de 50 ppm d'ici à 2025 prévue par le Code de l'environnement* ». Si l'on comprend le souci de cohérence, l'on saisit moins le fait d'avoir maintenu ce niveau de concentration pour de tels polluants, et ne pas l'avoir abaissé, en adaptant les textes concernés, à l'occasion du remaniement de la rubrique portant sur ces substances.

Les seuils retenus reposent, là encore, sur des critères de quantités présentes fondées sur des risques d'accident, notamment d'incendie, mais en rien sur les dangers pour l'environnement, notamment aquatique, de rejets chroniques. Alors même qu'un grave problème de présence de PCB dans les sédiments et dans la chair des poissons, se perpétue de nos jours au sein de nos rivières et fleuves.

[1535] Polychlorobiphényles et Polychloroterphényles.

[1536] ppm : partie par million ; soit une concentration en poids de 10-6.

[1537] Bioamplification, ou bioconcentration, est l'absorption par un organisme vivant d'un contaminant et son accumulation à une concentration supérieure à celle présente dans l'environnement. Cette concentration est souvent d'autant plus élevée (amplifiée) que l'on se trouve plus haut dans la chaîne trophique (alimentaire).

c. Le cas des déchets radioactifs

A l'instar de la rubrique relative à la gestion temporaire des déchets issus des pollutions maritimes et fluviales ou de catastrophes naturelles (n° 2719)[1538], le décret n° 2014-996 du 2 septembre 2014 introduit la rubrique n° 2798 concernant les installations temporaires de transit, afin de gérer spécifiquement les déchets radioactifs issus d'un accident nucléaire ou radiologique. La création de cette rubrique répond à l'une des conclusions du Comité de direction pour la gestion du post-accidentel. Toutefois, si pour la rubrique n° 2719, il est cohérent de ne soumettre ces installations de transit qu'au régime de déclaration, il est des plus surprenants que des installations de déchets radioactifs ne relèvent pas d'un régime plus contraignant, même en tenant compte de leur caractère temporaire (qui peut cependant durer des années).

Dans le libellé de la rubrique, ces substances ne sont en effet limitées ni en délai, ni en quantités ni, même, en intensité de radioactivité. Le décret remanie l'ensemble des rubriques relatives aux substances et déchets radioactifs ; il supprime la rubrique n° 1715, qui visait notamment les sources scellées, et crée, outre la rubrique n° 2798 précitée, la rubrique n° 2797 relative à la gestion des déchets radioactifs, ainsi que celle concernant les substances radioactives sous forme non scellées (voir *supra*).

L'entrée dans la nomenclature de déchets radioactifs, après celle des sources non scellées, milite davantage encore dans le sens de soumettre, à la législation sur les ICPE, les installations et activités qui relèvent encore actuellement de la règlementation relative aux installations nucléaires de base (voir *supra)*. Cette évolution apparaît d'autant plus justifiée dans le processus de simplification.

d. Les déchets inertes

Les installations de stockage de déchets inertes finissent par faire leur entrée dans la nomenclature ICPE[1539] sous le régime de l'enregistrement (rubrique n° 2760), à l'occasion du décret du 12 décembre 2014[1540]. Aucun seuil n'est fixé, comme pour l'ensemble des installations de stockage des déchets, en application des règles européennes ; par contre les enregistrements accordés le sont pour une durée limitée, à l'instar des carrières. Les règles d'exploitation ne diffèrent que peu des règles précédentes, ce qui a fait dire à D.

[1538] Créée par le décret du 13 avril 2010.

[1539] Elles étaient en effet déjà expressément visées par la directive n° 96/61/CE du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (IPPC).

[1540] En outre, pour le stockage temporaire de déchets de mercure métallique la quantité seuil bas Seveso est abaissé de 200 t à 50 t (le seuil haut demeure à 200 t).

Deharbe et Y. Borrel que *« c'est bien un classement ICPE pour la forme qui a été opéré : sur le fond, le régime sui generis des ISDI perdure »*[1541].

Auparavant, les déchets dits inertes[1542] étaient régis en effet par l'article L. 541-30-1, inséré par l'article 5 de la loi DDADUE n° 2005-1319 du 26 octobre 2005. Depuis le 18 mars 2006, tout exploitant d'une installation de stockage de déchets inertes (souvent qualifiées d'ISDI) devait ainsi justifier une autorisation préfectorale[1543]. Ces installations relevaient alors de décharges, dites de classe 3, qui n'étaient régies que par le Code de l'urbanisme et ne nécessitaient qu'une autorisation du maire, lequel était censé en assurer la police. Autant dire que rares étaient les exploitants de ces décharges qui respectaient les (pourtant rares) contraintes réglementaires.

C'est pourquoi la réforme intervenue en 2006 était apparue comme une réelle amélioration de la situation, tant sur le plan juridique qu'écologique, et semblait mettre fin à une certaine « inertie réglementaire »[1544]. Cela ne fut que partiellement le cas, la gestion des décharges de classe 3, devenues ISDI, ne s'étant que partiellement améliorée, malgré une liste précise de déchets admissibles et le fait que la police de ces installations fût devenue de la compétence de l'Etat. Toutefois, jusqu'au décret de nomenclature de 2014, l'administration s'était toujours déclarée défavorable à l'inscription de ces installations dans la nomenclature ICPE, jugeant que les inconvénients en jeu ne le nécessitaient pas et qu'une telle mesure augmenterait significativement le coût de mise en décharge. Comme la profession du BTP, mais aussi ses principaux clients, à savoir les collectivités locales, ne cessaient pas de le revendiquer[1545].

[1541] D. DEHARBE et Y. BORREL, *« De l'inertie juridique du déchet inerte à sa plasticité réglementaire », Dr. env.,* n° 232, mars 2015, p. 100. ISDI : voir plus loin.

[1542] La notion de déchets « inertes » a été introduite par la directive du 26 avril 1999 concernant la mise décharge des déchets. C'est dire, une fois encore, l'importance que requiert la législation européenne. En droit positif français, l'article R. 541-8 donne la définition d'un déchet inerte ; à savoir un déchet *« qui ne subit aucune modification physique, chimique ou biologique importante, qui ne se décompose pas, ne brûle pas, ne produit aucune réaction physique ou chimique, n'est pas biodégradable et ne détériore pas les matières avec lesquelles il entre en contact d'une manière susceptible d'entraîner des atteintes à l'environnement ou à la santé humaine »*. Aucune substance n'est toutefois inerte en elle-même, c'est avant tout une question de temps, en fonction de l'activité microbienne ou chimique du milieu dans lequel elle se trouve. D'ailleurs, au sein même de cette définition se trouve une certaine incohérence ou imprécision : d'un côté, le déchet peut subir des modifications, si elles ne sont pas jugées importantes, de l'autre, il ne doit produire aucune réaction (ni chimique, ni physique, ni biologique).

[1543] Les exploitants d'ISDI déjà en activité au 18 mars 2006 étaient tenus, quant à eux, de déposer un dossier de demande d'autorisation avant le 1er juillet 2007, sauf si l'exploitation devait cesser avant cette date. Cette disposition ne satisfait pas le droit d'antériorité à la française. Si cela s'explique aisément du fait qu'elle répond à une obligation européenne que la France avait mis plusieurs années à respecter, il en est aussi d'autres activités, qui ont fait l'objet de transposition tardive, sans qu'une disposition analogue ait été prise.

[1544] Voir à ce sujet : MP. LAVOILOTTE, *« Déchets inertes, la fin de l'inertie réglementaire », Dr. env.* 2005, n° 128, p. 104 ; Ph. BILLET, *« Déchets des BTP, la fin de l'inertie réglementaire », JCP A,* 2006, n° 1105 ; *« L'élimination des déchets inertes », Envir.* juin 2006, n° 63.

[1545] L'enjeu était de taille, car selon une étude du ministère de l'Ecologie, le seul secteur du bâtiment, générait, en 2008, 38,2 millions de tonnes de déchets dont 27,7 millions de tonnes de déchets inertes, Le gros œuvre constituait à lui-seul de 80 % des apports des déchets inertes du bâtiment (CGDD, *« Chiffres et statistiques »,* n° 231, juill. 2011).

Toutefois, face à la concurrence déloyale (existence de nombreuses décharges non autorisées), à la plainte de la Commission européenne, mais aussi à la présence de déchets interdits dans ces décharges, avec parfois de forts impacts environnementaux, la seule solution qui convenait fut finalement prise à l'occasion du décret du 12 décembre 2014. Comme l'a alors annoncé en termes joliment administratifs le représentant de la DGPR, Cédric Bourillet, la modification opérée visait ainsi à *« résoudre les imperfections juridiques du régime précédent, à professionnaliser l'encadrement réglementaire et à instaurer un interlocuteur unique »*[1546]*.* Toutefois, les ISDI restent expressément exclues, contrairement aux autres installations de stockage de déchets, de l'obligation de constituer des garanties financières (voir *supra)*[1547]*.* De plus, en vertu du décret n° 2015-482 du 27 avril 2015 pris en application de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi Alur », ces installations restent dispensées d'autorisation d'urbanisme, au motif qu'il convient de « simplifier le régime des autorisations du droit des sols », selon la notice dudit décret.

Si l'on prend en compte les seuls décrets du 29 octobre 2009 et du 13 avril 2010, la nomenclature en ressort profondément révisée en ce qui concerne les activités de traitement de déchets. En tout, quatorze rubriques de la nomenclature des installations de traitement de déchets ont ainsi été créées au cours de cette période[1548]. Ces remaniements et compléments apportés aux rubriques relatives aux déchets attestent de l'importance prise par ces derniers dans notre civilisation. D'un côté, ils sont générés en grande quantité et diversité par notre société de consommation, de l'autre ils font plus en plus l'objet d'une seconde vie en termes de valorisation en fonction des technologies qui se développent et se modernisent. C'est pourquoi, il s'est développé le concept, autant médiatisé qu'accrocheur, d'économie « circulaire »[1549], en vue de mieux faire connaître et de mieux exploiter la valeur intrinsèque du déchet, en tant que nouvelle matière réutilisable ou ré-employable.

Le projet de loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte se réfère ainsi explicitement à l'économie circulaire. Toutefois, la loi fondatrice du 15 juillet 1975

[1546] Propos cités par L. RADISSON, *« Les ISDI deviennent des installations classées », Envir. & Tech,* 343, janv. 2015, p. 36. Dans son instruction aux préfets n° 080973 du 25 novembre 2009, le ministre chargé de l'écologie avait rappelé ainsi, sans grand effet, qu' *« un nombre important d'installations fonctionnent sans autorisation et/ou que les exploitants ne remplissent pas leur obligation (…) Cette situation n'est pas acceptable et la résorption des installations de stockage de déchets inertes non autorisées mérite la plus grande fermeté de votre part ».*

[1547] Pour la modification de la nomenclature et la nouvelle procédure d'admission des déchets inertes : C. VINIT-GUELPA et G. GUYARD, *CPEN,* n° 440, janv. 2015, p. 2.

[1548] A savoir les rubriques n° 2713 (métaux), 2714 (papier/carton, plastiques, caoutchouc, textiles, bois), 2715 (verre), 2716 (autres déchets non dangereux), 2717 et 2718 (déchets dangereux ou contenant des substances dangereuses), 2719 (déchets de pollutions marines ou post catastrophes naturelles), 2720 (déchets industries extractives), 2760 (déchets industries extractives), 2770 (traitement thermique de déchets dangereux ou contenant des substances dangereuses), 2771 (traitement thermique de déchets non dangereux), 2790 (traitement des déchets dangereux), 2791 (traitement des déchets non dangereux), et 2795 (lavage de fûts, conteneurs et citernes). Cinq ans plus tard, les rubriques de la famille 27xx s'élèvent au nombre de trente.

[1549] Il s'est même créé un institut de l'économie circulaire. Voir sur cette question F-M. LAMBERT, *« Economie circulaire-où en est-on ? », EEI,* n° 6, juin 2015, pp. 13-14.

relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux comportait déjà l'ensemble du dispositif qui relève actuellement de l'économie dite « circulaire »[1550]. Ainsi, elle prescrivait, en son article 2, que l'élimination des déchets comportait notamment les opérations *« de collecte, transport, stockage, tri et traitement nécessaires à la récupération des éléments et matériaux réutilisables ou de l'énergie »*[1551].

La civilisation des déchets a pris une telle importance qu'au 1er juin 2015, près de 50 rubriques de la nomenclature ICPE concernent la collecte, le traitement ou l'emploi de déchets, soit de façon spécifique (cas des 30 rubriques de la famille 27xx), soit de façon connexe[1552]. Ce qui correspond à une proportion de 18 % par rapport à la totalité des rubriques. Ce seul taux justifie notre vocable de « civilisation du déchet ». Et cela, sans tenir compte de l'ensemble de la série 4000, soit 80 rubriques, qui, bien que ne visant pas expressément des déchets, peuvent mettre en œuvre, peu ou prou, des substances ou mélanges dangereux qui en contiennent en application de la rubrique 4000[1553].

Le marché des déchets est d'ailleurs devenu florissant et il est devenu de plus en plus transfrontalier et même transcontinental, comme le montre amplement Mirina Grosz au travers des échanges dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce[1554].

B. La société du risque[1555]

Les risques technologiques, et, à un degré encore moindre, sanitaires, ont longtemps été délaissés par les autorités. C'est pourquoi la nomenclature n'en a guère tenu compte sous l'empire du décret de 1810, comme sous celui de la loi de 1917. A compter des années 1970, mais surtout 1980, notamment à la suite de catastrophes majeures comme celles de Bhopal ou de Tchernobyl, le public et nos différents Gouvernements ont

---

[1550] En dehors toutefois de la notion, importante, d'écoconception.

[1551] On notera incidemment que cette loi cadre comportait seulement 27 articles en 3 pages. Soit près de huit articles par page, ce qui en faisait une loi claire et facilement compréhensible. Ce qui n'est plus le cas de nos jours avec la tendance soutenue de « lois-monuments » (voir *infra).*

[1552] Outre cette famille : une rubrique 1000 (n° 1532), six rubriques 2000 (n° 2510, 2515, 2516, 2517, 2564, 2910) et neuf rubriques 3000 (n° 3510, 3520, 3531, 3532, 3540, 3550, 3560, 3650, 3710).

[1553] Ainsi, les produits, présents ou susceptibles d'être présents dans un établissement, qui ne pas couverts par le règlement n° 1272/2008 relatif à la classification, l'étiquetage et l'emballage des substances et mélanges, à savoir notamment les déchets, qui présentent ou sont susceptibles de présenter un potentiel d'accident majeur, sont assimilés à des substances ou mélanges dangereux. *« Ils doivent en conséquence être affectés aux classes, catégories et mentions de danger les plus proches ou de la substance ou du mélange dangereux désigné le plus proche ».*

[1554] M. GROSZ, *« Sustainable waste trade under WTO law »,* Martinus Nijhff Pub., Leiden, Boston, 2011.

[1555] Intitulé repris de l'ouvrage d'U. BECK, *« La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité »,* Aubier, 2001 (traduit de l'allemand par L. Bernardi, de « *Risikogesellschaft »*, 1ère éd. Suhrkamp Verlag, 1986). L'ouvrage a paru en Allemagne juste avant l'accident de Tchernobyl ; ce qui lui a donné un fort retentissement.

commencé à prendre la mesure des risques technologiques (voir *infra).* La préoccupation en la matière est devenue vive de nos jours[1556].

1) Les accidents industriels majeurs comme déclencheurs

Dès les années 1970, Patrick Lagadec a durablement marqué la politique française en la matière, notamment par ses écrits sur le risque technologique majeur, et plus largement, sur le risque. En l'espèce, sur les risques affectant l'environnement extérieur d'un site industriel, avec, comme conséquences, outre des incidences sanitaires et écologiques, des problèmes politiques et sociétaux majeurs. Puis, à la suite des grandes catastrophes technologiques des années 1980, Patrick Lagadec a approfondi ses travaux consacrés à l'étude et au traitement des crises, qu'elles résultent de défaillances techniques, organisationnelles, ou, plus globalement, d'ordre sociétal[1557].

Comme l'énonce ensuite Ulrich Beck en 1986, dans notre civilisation contemporaine le destin de l'homme occidental est davantage placé sous la peur des risques, que sous le signe de la misère. Nombre de conflits sociaux modernes seraient même liés à ces nouveaux risques qui sont générés le plus souvent par notre société. Beck relate un changement de paradigme en raison du développement industriel et technologique, où la question centrale serait désormais la répartition du risque[1558]. De surcroît, la société dans son ensemble concentre davantage son attention sur les événements accidentels, les catastrophes, que sur la chronicité des impacts. Et si les catastrophes dites « naturelles » n'ont pas cessé d'augmenter en fréquence et en ampleur depuis le début du XXe siècle, c'est parce que *« les sociétés contemporaines sont davantage productrices de risques que celles qui les ont précédées »*[1559].

Toutefois, ces risques sont difficiles à appréhender dans toutes leurs dimensions, tant ils recouvrent souvent des matières techniques qui font appel à de nombreuses connaissances[1560]. Et ce, d'autant plus qu'ils n'échappent pas à la polémique, à la

---

[1556] Il n'est qu'à lire l'introduction d'un article de 2015 sur la gestion des accidents industriels majeurs, qui met sur le même plan l'accident de Bhopal (environ 22 000 morts et 500 000 blessés) et l'incident survenu sur le site de Lubrizol à Rouen (dizaines de milliers de personnes incommodées par des odeurs malodorantes) : F. ALLOT et MA. FICHET, *« La gestion des accidents majeurs : quels dispositifs mettre en place et quelles obligations pour les exploitants d'installations classées », BDEI,* n° 56, mars 2015, p. 5.

[1557] Voir, notamment, parmi tous ses ouvrages : P. LAGADEC, *« Le Risque technologique majeur »,* Pergamon Press, 1981 ; *« La Civilisation du risque »,* Le Seuil, 1981 ; « *Etats d'urgence »,* Le Seuil, Coll. « Science ouverte», Paris, 1988 ; « *La Gestion des crises »,* McGraw-Hill, 1991 ; *« La Fin du risque zéro »* (avec X. GUILHOU)*,* Eyrolles, 2002. Il reprend et étend toute cette approche globale dans un ouvrage plus récent : « *Du Risque majeur au Mégachocs»,* Préventique, 2012.

[1558] Pour une analyse détaillée de l'ouvrage de U. Beck et des thèses qui sont développées : V. BOISSONNAT, *Revue française des affaires sociales,* La documentation française, 2002/2, n° 2, p. 211-220.

[1559] V. DUVAT et A. MAGNAN, « *Des catastrophes naturelles »,* éd. Le Pommier, 2014, p. 5.

[1560] Voir à ce sujet : Y. DUPONT, *« Dictionnaire des risques »,* Armand Colin, 2003. Pour des études de cas très détaillés : JC. BLESIUS, *« Vivre avec les industries ? De la maitrise de l'urbanisation a l'éducation aux risques : cas de Vitry-sur-Seine (France) et de Montreal-Est (Quebec) »,* thèse, Aménagement de l'espace, Urbanisme, Paris-est, 2014.

controverse et aux argumentations contradictoires. Il est donc souvent bien difficile de faire abstraction des angoisses, des craintes subjectives voire passionnelles. En outre, l'analyse de ces risques varie fortement selon qu'on privilégie la gravité des conséquences (approche déterministe), ou bien la probabilité d'occurrence de l'événement redouté (approche probabiliste).

Contrairement à d'autres pays, notamment anglo-saxons, la France a longtemps privilégié une vision réglementaire de type déterministe plutôt que probabiliste. La gravité d'un éventuel accident devait être prioritairement prise en compte ; davantage que son éventuelle occurrence. Mais, face aux récriminations des industriels, l'Union des industries chimiques en tête, qui considéraient cette position comme trop pénalisante, au tournant des années 1990 et surtout au début des années 2000, l'administration prit plutôt un virage probabiliste. Ainsi, pour la première fois, la loi « Bachelot » du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages fait mention que l'étude de dangers doit porter sur la probabilité d'occurrence, en sus de la cinétique et de la gravité des accidents potentiels.

C'est ainsi que la doctrine de la Direction générale de la prévention des risques (DGPR) privilégie la distance d'isolement à la distance d'éloignement pour les installations classées. La première correspond à la distance minimale entre l'installation dangereuse ou nuisante et les limites de propriétés (ou, le cas échéant, du terrain dont la maîtrise foncière est assurée). Elle est à la fois maîtrisable par l'exploitant et pérenne. Elle vise, indirectement, plutôt à réduire la probabilité d'occurrence du risque. La seconde relève de l'obligation d'implanter l'installation à une distance minimale des tiers ; elle porte, contrairement à la première, sur l'extérieur du site et prévient surtout la gravité d'un accident[1561].

Les années 1980 furent, incontestablement, la décennie la plus calamiteuse en matière d'accidents technologiques majeurs, qui marquèrent la vie sociale et politique et frappèrent fortement l'opinion publique, d'autant plus que cette dernière avait déjà été affectée par les accidents médiatisés au cours des années 1970 (les explosions de Flixborough en Grande Bretagne en juin 1974, de Seveso en juillet 1976, l'accident à la centrale nucléaire de Three Miles Island en mars 1979, etc.). En France, on peut faire remonter la première prise de conscience majeure des autorités à la catastrophe de Feyzin.

Ainsi, l'explosion de cuves de gaz liquéfiés de la nouvelle raffinerie de Rhône-Alpes Union à Feyzin[1562], au sud de Lyon, le 4 janvier 1966, fit dix-huit morts et quatre-vingt-huit blessés. De graves dysfonctionnements en furent à l'origine, portant notamment sur des manquements au niveau de l'inspection de l'établissement. Ce qui conduisit le ministre de l'Industrie à confier l'inspection des établissements classés au service des mines, et

[1561] On se reportera avec intérêt à *« la doctrine sur les conditions d'isolement ou d'éloignement des ICPE »,* DGPR, 4 juin 2012.

[1562] A la suite de cet accident, la raffinerie sera reprise par l'ancien groupe pétrolier, ELF, en 1967.

non plus aux inspecteurs du travail, avant même l'édiction de la loi du 19 juillet 1976[1563]. L'administration y gagna en compétence technique et en disponibilité, tout en permettant la reconversion d'agents qui était devenue indispensable à la suite du déclin des activités minières. La nécessité d'une telle inspection, à la fois technique et spécifique, était d'ailleurs connue des autorités depuis de nombreuses années, comme l'énonçait déjà en 1959 le ministre de l'Industrie Jean-Marcel Jeanneney, en réponse à une question parlementaire : *« La surveillance des établissements classés n'est pas exercée comme il faudrait »*[1564].

Lors des débats parlementaires relatifs à la loi du 19 juillet 1976, il fut naturellement question de cet accident majeur, qui joua le rôle de révélateur, comme le rappelait le ministre Jarrot : *« On s'aperçut en effet à cette époque à quel point les installations industrielles pouvaient être dangereuses pour le voisinage, et à quel point elles étaient insuffisamment surveillées. Ainsi, cette catastrophe constitua le véritable point de déclenchement de la politique de surveillance des établissements classés. De ce malheur devait naître au moins ce bien : la prise des mesures nécessaires pour en éviter d'autres. C'est à partir de cette époque que, après des tâtonnements inévitables, devait être mise en place une inspection des établissements classés moderne, selon un plan de renforcement des effectifs et des règlements. Ce plan est en application depuis 1969 »*[1565].

Le sinistre de la raffinerie de Feyzin le 4 janvier 1966, tout comme l'explosion de cyclohexane dans une usine chimique de Flixborough en Angleterre le 1er juin 1974, qui fit 28 morts, des centaines de blessés, dont 89 blessés graves, et qui endommagea des milliers d'habitations et de commerces, n'ont pourtant que peu contribué à une modification de la réglementation européenne pour la prise en compte des risques industriels majeurs[1566].

La survenue de l'accident de Seveso (Italie), le 10 juillet 1976, qui a d'ailleurs été perçu comme bien plus critique sur l'instant qu'il ne le fut réellement, n'a cependant pas influencé les débats parlementaires concernant la loi du 19 juillet 1976, du fait de leur concomitance. Il eut lieu à la suite de l'explosion d'un réacteur dans l'usine chimique d'Icmesa (groupe pharmaceutique Roche), près de Milan, lors de la fabrication de l'hexachlorophène. Cet accident majeur provoqua des rejets massifs de dioxine, lesquels contaminèrent près de 2 000 personnes et entraînèrent de très nombreux déplacements de population.

[1563] La réforme de l'inspection des établissements classés a ainsi été introduite par la circulaire du ministre de l'Industrie, en date du 28 juin 1968, puis a été renforcée, avec des moyens accrus en personnel, par la circulaire du ministre chargé de l'environnement, en date du 23 mars 1973, relative à l'inspection des établissements classés et à l'environnement industriel.

[1564] Séance à l'Assemblée nationale du 11 décembre 1959, rapportée par *l'Usine Nouvelle*, n° 3, 21 janvier 1960, p. 103.

[1565] JORF, Débats parlementaires, Sénat, 12 juin 1975, p. 1481.

[1566] Si l'accident de Feyzin contribua à réorganiser complètement et à renforcer l'inspection des établissements dangereux, il n'a pas conduit pour autant à légiférer sur la maîtrise des risques majeurs.

Si des dispositions législatives en matière de risques industriels préexistaient déjà dans notre droit, c'était avant tout dans la continuité de la loi de 1917. La catastrophe de Seveso a eu un grand retentissement au niveau communautaire et, par voie de conséquence, a fini par imprégner notre législation et nos pratiques. Mais bien plus tardivement, notamment au sein de la nomenclature ICPE.

Il a fallu ainsi attendre l'accident technologique de Seveso, en juillet 1976, puis celui de Sandoz en Suisse en 1986 (voir plus loin), pour que soient édictées, au niveau communautaire, des réglementations nouvelles en matière de prévention, comme d'intervention en cas de sinistre, pour les établissements présentant des risques technologiques majeurs. Ce fut tout particulièrement le cas de la directive « Seveso 1 », en 1982, renforcée en 1987, qui s'est traduite par la soumission au régime des ICPE d'un certain nombre de substances et d'activités présentant des risques majeurs.

L'affaire des fûts de Seveso et son feuilleton médiatique en 1983[1567], la catastrophe de Bhopal en 1984, puis celle de la PEMEX au Mexique la même année, celle de Tchernobyl en avril 1986, l'accident de Sandoz à Bâle en novembre 1986, pour n'en citer que les plus emblématiques, renforcèrent les préoccupations du public à l'égard des risques technologiques, son intérêt pour les questions environnementales, et, ce faisant, l'intervention du politique[1568].

L'année 1984 fut ainsi, de très loin, la plus tragique. Le 19 novembre 1984, le terminal de gaz de pétrole liquéfié (GPL) de la société PEMEX, dans l'Etat de Mexico, connut une rupture d'une canalisation de GPL qui provoqua des explosions en série. La catastrophe fit 500 morts, près de 2 000 blessés et 1 200 disparus. Peu de temps après, dans la nuit du 2 décembre 1984, une explosion sur le site d'Union Carbide à Bhopal (Inde) s'est traduite par le dégagement de plus de 40 tonnes d'isocyanate de méthyle, entrant dans la production de pesticides. On estime que cette catastrophe industrielle, la plus meurtrière de toute l'histoire, a causé à ce jour la mort à plus de 22 000 personnes, dont environ 3 500 personnes au cours de cette seule nuit. Le nombre de blessés depuis trente ans se compte actuellement à plus de 500 000.

L'accident de Sandoz qui est intervenu le 1er novembre 1986, reste moins connu, bien que plus préjudiciable pour l'environnement que celui de Seveso. Il a eu pour cause un incendie qui s'est déclaré dans un entrepôt des établissements Sandoz, à Schweizer-Halle près de Bâle, contenant notamment de nombreux produits chimiques et agrochimiques (pesticides). Le sinistre généra un épais nuage de gaz toxique, cependant vite dissipé grâce aux conditions atmosphériques favorables, mais il s'est surtout traduit par d'importants rejets dans le Rhin, dont au moins 30 tonnes de pesticides mercuriels, mais

[1567] Voir H. BOUCHARDEAU, *« Le ministère du possible »,* Alain Moreau, 1986, p. 21-30.

[1568] Pour le détail de tous ces accidents, et quelques autres, ainsi que sur leurs conséquences sur la société, voir notamment trois livres majeurs de P. LAGADEC : *« Le Risque technologique majeur »*, Pergamon Press, 1981 ; *« La Civilisation du risque »,* Le Seuil, 1981 ; *« Etats d'urgence »,* Le Seuil, Coll. « Science ouverte», Paris, 1988. Sur les conséquences écologiques, voir : F. RAMADE, *« Les catastrophes écologiques »,* McGraw-Hill, 2000.

aussi par des quantités massives d'eaux d'extinction d'incendie, du fait de l'absence de bassins « catastrophe » ou bassins de confinement des eaux souillées.

La pollution fut spectaculaire. Il en résulta une adaptation de la directive Seveso, afin d'assurer une meilleure prise en compte des dépôts de produits chimiques pouvant être éloignés des centres de production.[1569] La Suisse de son côté adoptera une législation proche de la directive européenne Seveso (ordonnance sur les accidents majeurs – OPAM - entrée en vigueur le 1er avril 1991), améliorant la prévention et la sécurité des sites industriels et renforçant les échanges d'information entre les pays riverains en cas d'accident majeur.

Le même type d'accident et de rejets importants a eu lieu en Brenne, en 1988, à la suite de l'incendie de l'usine chimique Protex d'Auzouer-en-Touraine près de Tours (rebaptisée Synthron depuis lors par la multinationale familiale française). Il s'ensuivit en France une enquête nationale, remise le 24 août 1988, relative aux bassins de confinement des eaux d'extinction d'incendie et à leur dimensionnement (suivie d'une note interne du ministère chargé de l'environnement en date du 19 janvier 1999)[1570].

Ces accidents technologiques servirent de cadre aux modifications successives des directives européennes sur les substances dangereuses, au premier rang desquelles les directives Seveso. En droit interne, les transpositions successives de ces directives, ainsi que certaines lois cadre, comme celle du 22 juillet 1987 sur les risques majeurs, ont conduit à modifier régulièrement, et au total profondément, notre nomenclature ICPE.

L'explosion d'un stockage de nitrate d'ammonium de l'usine de la Grande Paroisse (accident « AZF ») de Toulouse, le 21 septembre 2001, qui s'est traduite par la destruction totale du site industriel sur plus de 70 ha, a causé la mort de 31 personnes, a fait près de 2 300 blessés et a affecté 27 000 logements, dont une partie a été détruite. Cette catastrophe a, à son tour, conduit à une modification de la directive Seveso 2, ainsi qu'à

[1569] Il est à souligner qu'une compagnie d'assurances avait clairement établi, dans un rapport daté de 1981, qu'elle ne pouvait consentir à assurer l'établissement en responsabilité civile du fait du faible nombre d'installations fixes de lutte incendie et de la trop faible capacité des bassins de rétention des eaux d'extinction. Le rapport considérait qu'une pollution du Rhin avait de forte chance de survenir en cas d'incendie. L'industriel avait alors opté pour une autre compagnie d'assurances. Les autorités de lutte contre l'incendie, quant à elles, qui avaient inspecté l'entrepôt, avaient donné leur accord quatre jours avant la catastrophe (Ministère chargé de l'environnement - DPPR / SEI / BARPI, n° 5187, *« Pollution du Rhin par des pesticides le 1er novembre 1986 Schweizerhalle Suisse », 1981)*.

[1570] La société Synthron n'a cependant pas cessé de faire l'objet de condamnations judiciaires pour faits de pollution. Le PDG de la maison-mère, Robert Moor, poursuivi pour de graves accidents et incidents survenus sur le site entre 2005 à 2010, a ainsi été condamné par la 31ème Chambre correctionnelle du Tribunal de Grande Instance de Paris, le 17 septembre 2014, à six mois de prison avec sursis, 30 000 euros d'amende pour les délits et 10 500 euros pour les contraventions. La société Synthron a été condamnée à 250 000 euros d'amende pour les délits et 52 500 euros pour les contraventions. L'entreprise et son PDG ont été reconnus coupables de mise en danger de la vie d'autrui (populations et salariés) et d'exploitation non conforme, malgré de nombreuses mises en demeure préfectorales. Juste auparavant, le 19 décembre 2013, la Cour d'appel de Metz avait une nouvelle fois sanctionné la société Produits chimiques de Lorraine-Protelor, filiale de Synthron, après cinq condamnations intervenues entre 2006 et 2013. La société, qui relève du classement Seveso seuil haut, a été condamnée à verser à France nature environnement et à son association locale 50 000 euros d'indemnités, au titre du préjudice subi.

une réforme en profondeur de la législation française en matière de prévention des risques, avec notamment l'adoption de la loi dite « Bachelot », du 30 juillet 2003[1571].

Si le droit de l'environnement, suit une *« évolution émotionnelle »*[1572], qui est souvent elle-même dépendante de dommages visibles, tangibles[1573], c'est bien dans le domaine des risques majeurs. Au-delà de cette évolution contextuelle, compréhensible par ailleurs, le droit des installations classées non seulement suit, mais s'inscrit dans une évolution proprement sociétale[1574].

Par contre, les catastrophes qui affectèrent les milieux marins ne furent que tardivement et modérément prises en compte, malgré leur médiatisation, du fait notamment de l'absence de riverains directement affectés, mais aussi de l'existence de très gros intérêts en jeu liés à l'activité pétrolière. Il en fut ainsi, parmi les nombreux naufrages, du naufrage du *Torrey Canyon* en 1967[1575], de celui de l'*Amoco Cadiz* en mars 1978, puis du *Tanio* en mars 1980. Ce fut également le cas des catastrophes *offshore* majeures, comme celle qui intervint en avril 1977 sur la plate-forme *Ekofisk Bravo* en mer du Nord. Le 6 juillet 1988, une explosion de gaz sur la plate-forme pétrolière *Piper-Alpha,* en mer du Nord, fit cette fois 167 morts. Moins d'une année plus tard, le 24 mars 1989, le pétrolier *Exxon Valdez* fit naufrage sur la côte sud de l'Alaska, polluant gravement plus de 1 700 km de côtes.

Ce ne fut qu'à la suite de la catastrophe de *Deepwater Horizon* que la réglementation européenne prit en compte, mais de façon encore limitée, les risques majeurs pouvant intervenir loin des côtes. Le 20 avril 2010, une explosion, suivie d'un incendie, ravagea la plate-forme pétrolière, qui avait été louée par la compagnie pétrolière britannique British Petroleum, située dans le golfe du Mexique (dans les eaux territoriales américaines). Douze travailleurs trouvèrent la mort et dix-sept furent blessés. La plate-forme, qui a coulé deux jours plus tard, comportait le puits de forage le plus profond jamais creusé en

---

[1571] Pour la situation avant la loi : S. CHARBONNEAU, « *La nature du droit de la prévention des risques techniques », RFDA*, n° 3, mai-juin 1998, p. 529. Sur les débats préparatoires à la loi : JP. OLIER, « *Quelques réflexions sur les évolutions législatives introduites par le projet de loi relatif à la prévention des risques technologiques », Annales des Mines*, avril 2003, p.11. Pour une analyse critique de la loi : R. ROMI, « *La loi sur les risques : avancée du principe de prévention et fatuité du droit », AJDA*., 8 sept. 2003, p. 1521 ; D. DEHARBE, « *Quelques réflexions insolentes sur les significations technologique de la loi risques* », *Dr. env.,* n° 113, nov. 2003.

[1572] A. POLI-BROC, « *Guide pratique du droit de l'environnement »,* Berger-Levrault, 2002, p. 9.

[1573] C. CANS, *« Plaidoyer pour un droit moins anthropocentrique. Réflexions insolentes sur la place croissante des préoccupations sanitaires dans le droit de l'environnement », Dr. env.,* juill.-août 2001, n° spéc.

[1574] Les accidents technologiques majeurs, notamment ceux qui se sont traduits par des morts, ont conduit à un renforcement de la législation et de la réglementation ICPE. Si, la plupart du temps, la nomenclature a été modifiée en conséquence, parfois seules les prescriptions, ou les surveillances, ont été renforcées sans changement de nomenclature.

[1575] Aussi spectaculaire et catastrophique fut-il, le naufrage du *Torrey Canyon* ne fut pas les premier à engendrer une importante marée noire. Il fut précédé par bien d'autres sinistres de ce genre qui causèrent des dommages encore plus importants, notamment en termes de mortalité d'oiseaux : A. R. BERNARD, *« Transport maritime et pollution accidentelle par le pétrole. Faits et chiffres (1951-1999) »,* Technip, 2000. Christian BUCHET, s'appuyant sur les statistiques des assurances, énonce la survenance d'un naufrage tous les trois jours dans le monde : *« Les voyous de la mer »,* Ramsay, 2003. V. aussi M. GIRIN et E. MAMACA, *« Pollutions chimiques accidentelles du transport maritime »,* éd. QUAE, 2010.

pleine mer (près de 11 000 m). La marée noire, gigantesque, qui s'ensuivit concerna plus de 5 millions de barils (soit plus de 800 millions de litres) de pétrole, provoquant un désastre écologique et économique sur le plan régional[1576].

La directive 2013/30 du 12 juin 2013 fut alors adoptée, portant sur la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer. Elle s'inspire de la directive Seveso et encadre ces opérations sur le plan des risques majeurs. Elle se donne notamment pour objectif de *« réduire, autant que possible, la fréquence des accidents majeurs liés aux opérations pétrolières et gazières en mer et d'en limiter les conséquences »*. On soulignera toutefois la modération des ambitions.

De plus, le champ de la directive est limité à la mer territoriale, à la zone économique exclusive, ou au plateau continental d'un Etat-membre, au sens de la convention des Nations-Unies sur le droit de la mer. Les eaux intérieures et la haute mer ne sont donc pas visées. En outre, ne sont soumises que les activités liées à une installation, fixe ou mobile, à l'exclusion du transport du pétrole ou du gaz[1577].

Toutefois, ces nouvelles règles communautaires, relatives au milieu marin ou maritime, n'ont pas eu d'incidence sur la nomenclature, du fait même que les activités visées échappent au régime des ICPE, tout comme le sont les éoliennes *offshore*. Les installations visées, qui relèvent toutes des secteurs de l'énergie, appartiennent à de grands groupes industriels qui veillent particulièrement à ce que leurs activités ne soient nullement soumises à la législation sur les ICPE. Il en va de même pour les canalisations de transport terrestre des hydrocarbures (voir *supra).*

On le voit, les risques industriels ont pris une importance grandissante au sein de notre législation, essentiellement depuis les années 1980, ce qui s'est traduit dans l'évolution de la nomenclature. Par contre, la prévalence des risques sanitaires majeurs n'a jamais atteint ce niveau de préoccupation et de prise en compte par les autorités, alors qu'il s'agit là non plus de risques ou de potentialité, mais bien de réalité. En outre, les conséquences sont bien plus importantes en termes de mortalité et de morbidité. Par ailleurs, et c'est ce qui peut expliquer le peu d'empressement des autorités, les catastrophes sanitaires bouleversent à la fois les institutions et la libre entreprise. La vive

[1576] A toutes ces catastrophes, qu'elles proviennent du transport maritime ou des plates-formes pétrolières, il convient d'ajouter une pollution invisible, mais plus importante encore : la pollution chronique de ces activités. Voir notamment : C. BUCHET, *« Les voyous de la mer »,* Ramsay, 2003 ; B. ESTIVAL, *« Idées claires sur les marées noires »,* éd. Du Gerfaut, 2004 ; C. BASTIEN VENTURA, M. GIRIN, J. RAOUL-DUVAL, *« Marées noires et environnement »*, éd. Institut océanographique, 2005 et M. GIRIN et E. MAMACA, *« Mieux combattre les marées noires »,* éd. QUAE, 2011. Pour des aspects plus techniques sur le plan des enjeux environnementaux et du traitement des pollutions induites : C. BROCARD, *« Marées noires et sols pollués par des hydrocarbures »,* éd. Technip, 2006.

[1577] Voir J. JUSTE-RUIZ, *« La directive européenne sur la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer », RJE,* 1/2014, p. 23.

controverse sur les lanceurs d'alerte, après l'affaire du *Mediator,* en témoigne[1578]. Les risques liés à l'amiante sont emblématiques à cet égard (voir *infra*).

2) La préoccupation grandissante en matière de risques technologiques

Le décret du 1er septembre 1982 crée de nombreuses rubriques en prenant en compte les dangers inhérents à certaines substances, notamment les dérivés nitrés (comme les nitrocelluloses), les poudres et explosifs ou bien des gaz toxiques tels l'arsine, la phosphine et autres hydrures gazeux[1579]. Le décret cible particulièrement certains risques industriels, devenus de plus en plus prégnants au sein de la nomenclature, à la suite notamment de différents accidents technologiques majeurs et de l'édiction de la directive Seveso 1, publiée en juin 1982. Du fait de l'inscription de nombreuses substances chimiques, les rubriques et sous-rubriques relevant de l'autorisation s'élèvent à 35 sur un total de 45, soit 78 %. Ce taux, très élevé, restera inégalé avec celui résultant du décret de 1986 (voir *infra)*.

Le décret n° 85-222 du 30 juillet 1985[1580] poursuit la démarche d'intégration des risques industriels, qui préfigure les classifications Seveso à venir, portant aussi bien sur des activités comme la sidérurgie, la cristallerie, ou bien l'industrie agroalimentaire. Il prend notamment en compte les dangers d'explosion des silos de stockage de céréales ou de produits alimentaires pulvérulents, à la suite des accidents mortels qui avaient précédemment eu lieu (voir *infra)*.

De nombreuses substances chimiques font leur entrée à l'occasion du décret du 6 février 1986**,** essentiellement sous le régime de l'autorisation, et, le plus souvent, avec de larges rayons d'affichage ; ce qui atteste de la prise en compte des dangers associés par les pouvoirs publics. C'est aussi l'époque des grandes concentrations industrielles dans les secteurs de la chimie et de l'agrochimie. Ainsi, figurent désormais des rubriques spécifiques sur la fabrication de médicaments (n° 273 bis), sur les produits agrochimiques (n° 357 quater à 357 septies), comme sur l'isocyanate de méthyle qui entre dans la composition de pesticides (n° 239 bis). Les deux dernières activités sont même affectées, pour les seuils les plus élevés, d'un rayon d'affichage de 6 km.

La rubrique relative au stockage, à la mise en œuvre et à la fabrication d'isocyanate de méthyle est démonstrative du caractère arbitraire des seuils de classement et des rayons d'affichage correspondants. Sachant que cette substance est à l'origine de la catastrophe de Bhopal, s'il est compréhensible que les activités associées relèvent du régime d'autorisation, plus aucune logique ne préside quant aux seuils « couperet » retenus. En

---

[1578] Elle s'est notamment traduite par la loi n° 2013-316 du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte, aussitôt remise en cause par le projet de loi « Macron ».

[1579] Gaz notamment utilisés dans les usines de fabrication de semi-conducteurs.

[1580] Il modifie ou crée quinze rubriques mais n'en supprime, quant à lui, aucune.

effet, l'autorisation est de rigueur, avec un rayon de 6 km (soit le régime le plus contraignant), pour une quantité susceptible d'être présente sur le site supérieure ou égale à 100 kg, mais les mêmes activités ne relèvent plus que de la déclaration pour une quantité moindre, même s'il ne s'agit que de quelques kilogrammes seulement.

Ainsi, le régime applicable, donc la procédure associée, mais aussi et surtout les prescriptions ne dépendent que de quelques kilogrammes. Comme si le risque encouru par la mise en œuvre de cette substance pouvait être fondamentalement différent à d'aussi faibles quantités près. L'on voit bien ici que c'est davantage la proximité ou non de riverains, la présence ou non d'un cours d'eau, la richesse naturelle ou agricole du milieu environnant, qui doivent gouverner le régime applicable.

Le décret n° 86-1077 du 26 septembre 1986 modifie ou crée au total 28 rubriques[1581]. Il poursuit le processus engagé en faisant porter l'essentiel des modifications sur des substances chimiques dangereuses, dont certaines font leur entrée tels plusieurs hexafluorures ou des composés mercuriels, avec des classements contraignants qui relèvent, pour beaucoup, du régime de l'autorisation avec un large rayon d'affichage.

Le décret n° 89-838 du 14 novembre 1989 introduit les activités pouvant donner lieu à la création de servitudes d'utilité publique, en application notamment des dispositions introduites par la loi du 22 juillet 1987[1582]. Le décret n° 93-1412 du 29 décembre 1993, qui crée 83 nouvelles rubriques et en supprime 150, complète le dispositif. De nombreuses substances potentiellement nuisantes sont concernées par la nouvelle série 1000, avec la création notamment des rubriques 117x portant sur les substances dangereuses pour l'environnement et sur les substances toxiques. Dans le même esprit, la famille 1430 relative aux liquides inflammables est entièrement remaniée, et certains seuils sont abaissés. Le seuil d'autorisation passe ainsi, pour les mélanges, de 50 m3 à 10 t. Par la même occasion, il est changé d'unité (du volume au tonnage, ce qui est plus pertinent). Par contre, pour les installations de remplissage ou de distribution les seuils sont repris à l'identique (rubriques n° 261 bis et 1433)[1583].

Le décret n° 99-1220 du 28 décembre 1999 modifie 27 rubriques, en crée 12 et en supprime 18. Il tient compte de la directive Seveso 2 du 9 décembre 1996 en classant de nombreuses substances dangereuses et en les affectant de servitudes d'utilité publique (AS). C'est le cas notamment des stockages de nitrate d'ammonium[1584], mais aussi celui des substances dangereuses pour l'environnement (famille 171x) attestant ainsi de l'évolution de la prise en compte de la toxicité de ces substances pour le milieu

[1581] Il introduit en outre une nouvelle nomenclature pour deux substances, à savoir les rubriques 171.0 et 171. 1, qui se subdivisent chacune en deux sous-rubriques. Cette incorrection, car cela peut difficilement relever d'une autre raison, ne sera plus jamais reprise par la suite.

[1582] Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987, relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, qui a modifié la loi du 19 juillet 1976.

[1583] Incidemment, on voit ici l'intérêt d'une nomenclature par familles de quatre chiffres : cela permet de s'affranchir des numérotations bis, ter, etc. lors de rajouts.

[1584] Substance concernée par l'accident « AZF » qui surviendra en décembre 2001 à Toulouse.

environnant. Lors de modifications ultérieures, les seuils de classement, notamment d'autorisation, seront révisés à la baisse, confortant encore l'évolution quant à la prise de conscience du danger de ces substances pour les milieux naturels.

Le décret du 10 août 2005 renforce, à la suite de l'accident « AZF », le classement du nitrate d'ammonium et des engrais à base de ce produit, avec la création de la rubrique n° 1332. Toute quantité supérieure à 50 tonnes présente dans l'installation relève du régime AS (rayon de 6 km). De plus, les rubriques n° 1330 et 1331, visant également le nitrate d'ammonium, sont modifiées pour intégrer la présence de substances combustibles au sein des préparations à base de nitrate d'ammonium, ainsi que les possibilités de décomposition auto-entretenue (notion directement issue de l'accident « AZF »). La dangerosité de cette substance, notamment en présence d'éléments combustibles, était cependant connue de longue date : le décret du 20 mai 1953 opérait déjà un classement en ce sens (rubrique n° 305), renforcé par le décret du 15 avril 1958 (rubrique n° 305 bis).

Par ailleurs, le décret du 10 août 2005 fixe pour la première fois la règle du cumul inter-rubriques des quantités de substances et de préparations, pour la détermination notamment des seuils pouvant donner lieu à des servitudes d'utilité publique, qui sont classées comme toxiques, comburantes, explosibles, inflammables et dangereuses pour l'environnement (création de l'annexe II au décret du 20 mai 1953). Le décret n° 2006-646 du 31 mai 2006 élargit ensuite le champ des activités visées par la règle du cumul inter-rubriques (modification de l'annexe II susvisée). Le décret n° 2009-841 du 8 juillet 2009 révise la définition et la classification des substances et préparations dangereuses, et modifie en conséquence une nouvelle fois la règle du cumul.

Le décret n° 2010-875 du 26 juillet 2010 se signale par le fait, très inhabituel, que l'introduction du régime de l'enregistrement s'est accompagnée par un net durcissement du classement du stockage des produits explosifs. Ainsi, le seuil d'autorisation de la rubrique n° 1311 passe de 2 tonnes de matières actives à 500 kg. Le régime d'enregistrement s'établit entre 100 et 500 kg et le régime DC en-deçà de ce seuil pour le principal. Alors que précédemment, l'activité n'était pas classée si le stockage comportait moins de 500 kg. Ces modifications résultent essentiellement du retour d'expérience de l'accidentologie, ainsi que de l'accroissement des préoccupations et des exigences de la société en matière de sécurité et de prévention des risques.

Parmi les rubriques créées par le décret n° 2012-384 du 20 mars 2012, la rubrique n° 1132 vise les activités de fabrication industrielle, d'emploi ou de stockage de substances et mélanges toxiques présentant des risques d'effets graves pour la santé en cas d'exposition prolongée, sans pour autant être soumis au régime Seveso. La fabrication est automatiquement soumise à autorisation (absence de seuil). De même, pour la rubrique modifiée n° 1523, consacrée au soufre : la fabrication industrielle du soufre est désormais soumise à autorisation, quelle que soit la quantité présente dans l'installation. Il s'agit là d'un classement plus exigeant, adapté aux dangers spécifiques des activités concernées (risques d'explosion, rejets de substances toxiques en cas d'incendie). Ce classement rend également compte de la prévalence des considérations de santé publique, mais pour les

seules fabrications et non pas pour le stockage ou l'utilisation notamment sous forme de pesticides (voir *infra)*. Enfin, si le décret du 14 décembre 2013 supprime la déclaration au sein de la rubrique n° 2565, pour les cyanures il abaisse le volume des cuves qui déclenche le seuil d'autorisation, compte tenu de leur nocivité.

Le décret n° 2014-996 du 2 septembre 2014 modifie la rubrique n° 1414 qui vise les installations de remplissage ou de distribution de gaz inflammables liquéfiés, afin de mieux tenir compte des opérations de chargement ou déchargement, ainsi que des opérations de transfert entre camions-citerne qui peuvent présenter des dangers spécifiques.

Le décret n° 2014-1501 du 12 décembre 2014 supprime l'obligation des contrôles périodiques, bien que ces derniers aient été introduits récemment, pour les unités mobiles de fabrication d'explosifs relevant de la déclaration. Le parti retenu par l'administration résulte des réelles difficultés pour conduire les contrôles, du fait même du caractère mobile de ces installations. Toutefois, les conditions et règles de sécurité sont souvent moins rigoureuses dans les unités mobiles que dans les installations fixes. En conséquence, si la suppression de cette obligation s'explique sur un plan pratique, elle ne se justifie guère à l'égard de la protection des intérêts visés par la loi. Même si ces unités interviennent fréquemment sur des sites soumis à autorisation (carrières ou mines), lesquels peuvent faire l'objet de contrôles pour l'ensemble des activités concernées.

3) Une moindre prise en compte des risques sanitaires

a. Les risques dus à l'amiante

Après une première note parue en 1972, une autre note de l'Institut national de la recherche scientifique (INRS), publiée en 1976, présente une synthèse bibliographique sur la cancérogénicité des amiantes et des matériaux fibreux, qui débute ainsi : *« Depuis 15 ans environ, l'attention a été attirée sur l'amiante, déjà connue pour ses propriétés fibrosantes (asbestose), comme agent étiologique des cancers humains : carcinome bronchique, mésothéliome pleural, péritonéal et peut-être certains cancers du tractus gastro-intestinal ».* En 1977, le Centre international de recherche sur le cancer classe l'amiante parmi les substances cancérogènes.

La première rubrique relative à l'amiante[1585] est alors créée par le décret du 21 septembre 1977. La fabrication de produits en amiante-ciment devient soumise à autorisation, mais seulement au-delà d'une capacité de production supérieure à 20 000

[1585] Tout comme la nomenclature ICPE, il ne sera pas fait de distinction entre les différentes espèces d'amiante. Celles-ci diffèrent cependant fortement selon leur structure cristalline, selon qu'il s'agit de la serpentine (ou chrysolite), ou des amphiboles. Ces dernières se déclinent elles-mêmes en plusieurs espèces, dont la dangerosité diffère sensiblement.

tonnes/an. Toute production inférieure à ce seuil échappe donc à la législation sur les ICPE. S'il s'agit d'un début de prise en compte du risque amiante par les pouvoirs publics, elle reste modérée et fort tardive, du fait que les dangers dus à l'asbestose étaient connus depuis de nombreuses décennies[1586]. L'asbestose était d'ailleurs inscrite au tableau des maladies professionnelles dès 1948, mais sans que les précautions et préventions qu'elle exigeait ne fussent pour autant mises en œuvre. Le classement intervient en fait après que plusieurs études scientifiques et médicales ont clairement alerté les pouvoirs publics sur les risques majeurs de santé publique.

Ensuite, le décret n° 80-412 du 9 juin 1980 étend la nomenclature à la fabrication de garnitures à base d'amiante, attestant de la prise en compte, lente mais progressive, du risque amiante. Celui-ci devient davantage réglementé par l'intermédiaire du décret de nomenclature n° 89-349 du 31 mai 1989. La rubrique unique (n° 47 bis) remplace ainsi les deux autres consacrées à l'amiante, tout en étendant le champ à toutes les fabrications utilisant cette matière. Le seuil d'autorisation est très fortement abaissé pour être ramené à la quantité d'amiante brute supérieure à 100 kg/an (contre 200 tonnes auparavant). Cependant, aucune rubrique de déclaration n'est créée en deçà de ce seuil, ce qui confirme, encore une fois, le caractère souvent arbitraire et peu cohérent des seuils, notamment face à des risques sanitaires aussi importants qui peuvent ne pas présenter, quant à eux, d'effets de seuil.

On distingue ainsi généralement les substances chimiques « à seuil » des substances chimiques « sans seuil ». Les premières se caractérisent le plus souvent par des effets chroniques non cancérogènes. Les substances à effet de seuil se traduisent par l'apparition de symptômes à partir d'un certain seuil de concentration. Les substances sans effet de seuil concernent surtout des substances cancérogènes, mutagènes ou tératogènes, où la seule exposition à la substance entraîne une augmentation du risque d'apparition des symptômes. Pour les premières, il est parfois possible d'établir une relation entre une dose et un effet, alors que pour les secondes il s'agit davantage d'une relation entre une dose et une probabilité d'effet. Les risques sanitaires de l'amiante se situent plutôt dans le second cas.

L'utilisation d'amiante se retrouve encore à la nouvelle rubrique (n° 1160) créée ultérieurement par le décret n° 96-197 du 11 mars 1996, mais sans que le seuil d'autorisation, élevé au regard de la dangerosité du produit, n'ait évolué depuis 1989 (la quantité d'amiante brute utilisée doit être supérieure à 100 kg/an), et sans qu'un régime déclaratif n'ait été créé pour une quantité inférieure. Il est manifeste que le risque

[1586] Les premiers cas de fibrose pulmonaire chez des sujets exposés à l'amiante avaient été décrits, dès 1906, par l'inspecteur du Travail Denis AURIBAULT, à l'issue d'une étude sur des cas mortels enregistrés parmi des travailleurs après quelques années seulement d'exposition aux fibres d'amiante dans l'usine de Condé-sur-Noireau (Normandie), implantée en 1890 : D. AURIBAULT, « *Note sur l'hygiène et la sécurité des ouvriers dans les filatures et tissages d'amiante »,* Bulletin de l'inspection du travail 1906, p. 120-132. De même, le Docteur DHERS soulignait les gaves conséquences sanitaires résultant d'une exposition à l'amiante : « *Amiante et asbestose pulmonaire* », Médecine du Travail, 1930, pp. 147-172 et 187-209. Aussitôt après la description et la qualification de l'asbestose par COOKE, en 1924, la Grande Bretagne adoptait la première réglementation visant à réduire le risque d'asbestose : W.E. COOK, « *Fibrosis of the Lungs Due to the Inhalation of Asbestos Dust* », *British Medical Journal*, juillet 1924.

sanitaire associé à l'amiante n'avait, à cette époque pourtant très tardive, toujours pas été pris en compte dans toute son ampleur. Il a ainsi fallu attendre le décret n° 2006-646 du 31 mai 2006 pour que la rubrique n° 1160 soit supprimée, du fait de l'interdiction de l'amiante édictée par le décret n° 96-1133 du 24 décembre 1996.

C'est en effet le rapport d'expertise collective de l'INSERM *« Effets sur la santé des principaux types d'exposition à l'amiante »,* achevé en 1996 mais publié en 1997, mettant en évidence le caractère cancérogène des fibres d'amiante, y compris à très faible concentration, qui a finalement conduit les pouvoirs publics à interdire cette matière. Mais, l'interdiction n'est devenue totale qu'en 2002, une fois qu'il a été mis fin à certaines exceptions et utilisations[1587].

Selon le rapport parlementaire de MM. Gérard Dériot et Jean-Pierre Godefroy, l'utilisation de l'amiante est responsable de 35 000 décès survenus entre 1965 et 1995 en France et pourrait causer 65 000 à 100 000 décès entre 2005 et 2025/2035[1588].

b. Les risques dus à l'incinération

Le décret du 9 juin 1980 n'affecte qu'un rayon d'affichage de 0,5 km pour des activités fort nuisantes, comme l'incinération d'ordures ménagères : aucune différence n'est ainsi faite à ce stade entre une station de transit ou une usine d'incinération (n° 322). La nomenclature traduit à quel point la dangerosité potentielle de cette activité était encore à l'époque largement sous-évaluée par les pouvoirs publics[1589]. Puis, le décret du 15 février 1989 élève le rayon d'affichage de 0, 5 à 2 km, dénotant une évolution de la prise de conscience par les pouvoirs publics de la toxicité des rejets atmosphériques qui en sont issus. L'élimination thermique des déchets ménagers devient alors classée comme l'incinération des déchets provenant d'installations classées (n° 167 c).

Dans le cadre de la substitution progressive de l'ancienne nomenclature par la nouvelle, et compte tenu de la diversité croissante des déchets et des modes de gestion associés, le classement des activités d'incinération est entièrement révisé par le décret du 13 avril 2010. S'il n'est plus fait de distinction entre les provenances des déchets mais, plus pertinemment, selon la nature de ceux-ci, le classement ne diffère pas pour autant entre

---

[1587] Toutefois, les dispositions européennes étaient encore en retrait à cette date, puisque ce n'est qu'à compter du 1er janvier 2005 qu'est édictée l'interdiction de mise sur le marché et d'emploi des fibres d'amiante et des produits auxquels elles ont été délibérément ajoutées.

[1588] G. DERIOT et JP. GODEFROY, « *Le drame de l'amiante en France : comprendre, mieux réparer, en tirer des leçons pour l'avenir* », Rapport d'information n° 37 (2005-2006), Sénat, oct. 2005. V. également le rapport du député G. LEFRAND, « *La prise en charge des victimes de l'amiante* », AN, nov. 2009 ; R.LENGLET, *« L'affaire de l'amiante»*, La Découverte, 1996 ; F. MALYE, *« Amiante : 100 000 morts à venir »,* Le Cherche Midi, 2004 ; E. HENRY, *« Amiante : un scandale improbable. Sociologie d'un problème public* », Presses universitaires de Rennes, 2007.

[1589] Cela demeure pour la combustion du bois-énergie ; voir pour ces deux questions : G. ULLMANN, « *Installations classées et émissions dans l'environnement »,* 2 tomes, SAP, 2010.

les installations de traitement thermique de déchets dangereux[1590] et les installations de traitement thermique de déchets non dangereux (rubriques respectivement n° 2770 et 2771) : le régime d'autorisation, sans seuil, est de rigueur avec un rayon de 2 km, comme précédemment[1591].

La nomenclature avait, à ce stade, pris la mesure des risques sanitaires importants des activités d'incinération de déchets. Les usines d'incinération de déchets ménagers peuvent en effet être à l'origine de rejets tout aussi nocifs que les usines d'incinération des déchets industriels. D'autant plus, que ces premières sont souvent implantées au contact de la population, surtout si elles valorisent l'énergie calorifique produite au sein d'un réseau de chaleur. La vive polémique puis le long épisode judiciaire, dont a été à l'origine l'usine d'incinération des ordures ménagères de Gilly-sur-Isère, près d'Albertville en Savoie, ont joué le rôle de catalyseur pour l'édiction d'une réglementation beaucoup plus sévère en termes de fonctionnement, de qualité et de surveillance des rejets[1592]. Le classement en tient compte également, mais partiellement (rayon d'affichage maintenu à 2 km). Cette affaire avait d'ailleurs conduit l'Institut national de veille sanitaire (INVS) à diligenter une étude nationale sur les cancers autour des incinérateurs, qui a montré *« un excès significatif de certains cancers dans les populations exposées dans les années 1970-80 aux panaches de 16 incinérateurs »*[1593].

Ces activités ne figurent plus que dans une rubrique de la nomenclature lors de la transposition de la directive IED par le décret du 2 mai 2013, qui ne retient plus que le caractère dangereux ou non des déchets. Ainsi, si la nouvelle rubrique n° 3520 relève le rayon d'affichage à 3 km pour toutes les activités d'incinération (ou de coincinération), ces dernières ne sont soumises au régime des ICPE que si elles sont une capacité supérieure à 3 t/h pour les déchets non dangereux et supérieure à 10 t/jour pour les déchets dangereux. De ce fait, au titre de cette rubrique de nombreuses installations de petite taille ne sont plus classées, alors que leur exploitation et la surveillance de leurs rejets sont généralement moins bien maîtrisées. En outre, une incinération mal conduite de déchets dits non dangereux est de nature à générer des rejets atmosphériques plus polluants que ceux émis par des installations contrôlées et plus performantes, même s'ils émanent de l'incinération de déchets dangereux.

En ce qui concerne l'incinération des cadavres d'animaux de compagnie, elle fait son entrée dans la nomenclature, sous le régime d'autorisation, par le décret 92-184 du 25

[1590] Ou de déchets contenant des substances dangereuses ou préparations dangereuses.

[1591] Toutefois, lorsque la quantité de substances dangereuses, ou préparations dangereuses, susceptible d'être présente dans l'installation est supérieure ou égale aux seuils AS des rubriques d'emploi ou de stockage de ces substances ou préparations, le rayon est porté à 3 km.

[1592] L'usine d'incinération des déchets ménagers, mise en service en 1984 à Gilly-sur-Isère, a été fermée en octobre 2001, à la suite de mesures révélant de très fortes concentrations en dioxines en sortie de cheminée. Elle fut démontée en 2008. Elle était exploitée par une entreprise privée, Suez-Environnement, pour le compte de collectivités locales savoyardes regroupées dans le syndicat intercommunal chargé du traitement des déchets (Simigeda).

[1593] INVS, « *Incinérateur de Gilly-sur-Isère. Principaux résultats des 4 études locales en réponse aux questions de la population sur sa santé. Etudes menées sur une zone de 30 communes situées sous le panache de l'incinérateur»,* étude mise en ligne le 8 décembre 2006.

février 1992 (n° 238 bis), puis est reprise à l'identique à la rubrique n° 2740 par le décret du 29 décembre 1993[1594]. Il convenait en effet de réglementer les crématoriums, souvent implantés en ville, qui incinèrent les cadavres de ces animaux souvent sans aucune filtration. La même question se pose pour l'incinération des humains, d'autant plus qu'il s'agit d'une part d'installations de capacités plus importantes et, d'autre part plus polluantes en soi, du fait que les personnes décédées peuvent porter divers matériaux, tels des amalgames dentaires (métalliques). En outre, ce mode d'obsèques est en forte croissance et concernait plus de 34 % des obsèques en 2013 ; 170 crématoriums sont en service à ce jour[1595]. Pour autant, afin de ne pas contrarier cette activité, en plein développement, l'administration n'a pas poursuivi la démarche en élargissant la rubrique à la crémation des humains.

c. Les risques de légionellose

Le décret n° 2004-1331 du 1er décembre 2004 crée la rubrique visant les « installations de refroidissement par dispersion d'eau dans un flux d'air », à circuit ouvert (n° 2921), autrement dit les tours aéroréfrigérantes (TAR) humides. Le seuil d'autorisation est fixé pour une puissance maximale thermique évacuée supérieure ou égale à 2000 kW (avec un rayon d'affichage de 3 km), ce qui correspond à des applications de nature industrielle. Il s'agissait en effet pour l'administration de prévenir les difficultés qui auraient pu résulter d'un classement, selon le régime d'autorisation, de TAR de plus faible puissance, installées pour des bureaux ou des immeubles en agglomération, en présence de documents d'urbanisme qui interdiraient des ICPE soumises à autorisation.

Pour toute puissance inférieure, l'installation à circuit ouvert relève de la déclaration. Il en va de même lorsque l'installation est à circuit fermé (quelle que soit la puissance thermique évacuée). Aucune TAR, à circuit ouvert comme fermé, n'échappe de ce fait à la législation relative aux ICPE. Ce faisant, le décret vide de substance la disposition législative, introduite quelques mois auparavant, par la loi n° 2004-806 du 9 août 2004, qui avait créé les articles L. 1335-2-1 à 1335-2-3 du Code de la santé publique, prescrivant une déclaration sanitaire pour les installations d'aéroréfrigération ne relevant pas de la législation ICPE.

Ce classement fait aussitôt suite à l'épidémie de légionellose survenue à Harnes et aux communes alentours (Pas-de-Calais), entre novembre 2003 et janvier 2004, qui avait affecté près d'une centaine de personnes et s'était soldée par plusieurs décès[1596]. La TAR

[1594] La création de cette rubrique, il y a plus de vingt ans, rend compte de l'importance qu'avait déjà prise cette activité eu égard à l'engouement croissant pour les animaux de compagnie.

[1595] Site de la Fédération française de crémation.

[1596] Rapport d'investigation de l'Institut de veille sanitaire : *« Epidémie communautaire de légionellose, Pas-de-Calais, novembre 2003 – janvier 2004 »,* 16 décembre 2004. Pour tous les textes, dont les nombreux guides et circulaires, qui sont parus sur le risque dû aux légionelles à la suite de cette épidémie, voir : J. CHERON, *« Maîtriser le risque légionelles »,* éd. Johanet, 2006, p. 51 et s.

d'un site industriel avait été identifiée comme étant la cause probable. Les germes en cause[1597] trouvent en effet un milieu propice (humidité et température) pour se multiplier dans les installations de refroidissement (système de climatisation), puis être disséminés sous forme d'aérosols. Connue davantage sous le nom de la « maladie du légionnaire »[1598], la légionellose atteint les poumons et fait partie des maladies à déclaration obligatoire en France depuis 1986.

Toutefois, les tours aéroréfrigérantes (TAR) font l'objet d'un déclassement massif par le décret du 14 décembre 2013. Pour justifier la suppression du régime de l'autorisation, l'administration met en avant l'évolution des technologies depuis la réglementation mise en place en 2004, au profit des TAR sèches ou sans dispersion d'eau dans un flux d'air. Le régime de l'enregistrement est introduit, de surcroît pour des puissances supérieures au seuil d'autorisation originel. Le taux d'incidence en France était pourtant de 1 540 cas en 2010, en augmentation de 24 % par rapport à 2009, selon l'Institut de veille sanitaire[1599]. Certes, les TAR n'étaient pas toutes responsables de ces cas. Il est cependant fort délicat, voire impossible parfois, de retrouver la source exacte de la contamination.

En 2012, il était comptabilisé 4 548 établissements soumis à cette rubrique, dont 1 125 relevaient de l'autorisation. A la suite de la modification intervenue en 2013, c'est d'un coup environ un millier d'ICPE qui sort du régime de l'autorisation. Il est difficile de ne pas s'interroger, dans ce contexte, sur les réelles raisons qui ont présidé à cette décision, quand on sait par ailleurs que l'administration est à la recherche constante d'activités à faire basculer vers le régime d'enregistrement (voir *infra).*

d. Le cas des sources radioactives

Le décret n° 96-197 du 11 mars 1996 crée toute la famille 170x des substances radioactives qui relèvent des installations classées, à savoir les substances se présentant essentiellement sous forme de sources scellée, dont l'activité reste inférieure à un certain seuil. Au-delà, elles sont soumises à la réglementation régissant les installations nucléaires de base. Malgré la dangerosité intrinsèque de ces sources, surtout pour les sources non scellées, en fonction de leurs conditions d'utilisation, toutes les rubriques concernées relèvent soit de la déclaration, soit de l'autorisation mais avec un rayon de 1 km. Il s'agit donc là d'une entrée peu contraignante dans la nomenclature. D'ailleurs, moins de dix ans plus tard, les mêmes sources radioactives vont être retirées de la nomenclature.

[1597] La légionellose est due à des bactéries de la famille des *Legionellaceae* mais, à près de 99 % des cas, à la seule souche *Legionella pneumophila.* Le Laboratoire d'Hygiène de la Ville de Paris avait déjà mis en évidence de très fortes concentrations en germes dans des TAR du secteur tertiaire entre 1995 et 1999 : Conseil supérieur d'hygiène publique de France, *« Gestion du risque lié aux légionelles »,* éd. Tec & Doc, 2002, p. 14.

[1598] La maladie tire son nom d'une épidémie de pneumonie développée parmi des anciens combattants, qui participaient à une convention de *l'American Legion* dans un hôtel de Philadelphie en 1976.

[1599] « *La légionellose fait son retour en 2010 », lequotidiendumedecin.fr*, 19 juillet 2011.

Le décret du 2 septembre 2014 supprime en effet la rubrique n° 1715 qui visait notamment les sources scellées. En revanche, il crée la rubrique n°1716 pour les substances radioactives sous forme non scellées. Seules ces dernières relèvent donc désormais des ICPE, les sources scellées, présentant moins de risques[1600], deviennent réglementées par l'intermédiaire du Code de la santé publique sous le contrôle de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), ce qui n'est pas de nature à limiter l'éparpillement des sources juridiques.

Les substances radioactives non scellées sont classées, dès lors que la quantité susceptible d'être présente est supérieure à 10 m3[1601], avec un seuil d'autorisation et un seuil de déclaration. La modification se traduit par un déclassement d'environ 650 installations qui ne détenaient que des sources scellées. Elles devront, par contre, faire l'objet d'une autorisation auprès de l'ASN dans un délai maximal de cinq ans.

Les sources scellées, dont le nombre précis est actuellement inconnu, se chiffreraient à plusieurs dizaines de milliers. Elles ne font pratiquement l'objet d'aucune surveillance. Le fait de les confier à l'inspection de l'ASN ne se révèle pas, pour autant, une meilleure solution, compte tenu que cette dernière n'a pas les moyens de les contrôler. Ainsi, à l'occasion de la présentation des vœux à la presse, le 20 janvier 2015, son président, Pierre-Franck Chevet, a lancé un cri d'alerte à l'adresse du Gouvernement sur l'utilisation à des fins malveillantes des innombrables sources radioactives se trouvant sur les chantiers : « *Il y a des milliers de sources de ce type en France. Elles sont puissantes et peuvent faire des dégâts considérables sur des personnes […]. Il y a un trou dans la raquette de la sécurité ! c'est un sujet orphelin qui n'est actuellement à la charge de personne »*[1602]. Et de demander, à l'occasion des lois qui étaient alors en discussion (telle celle sur la transition énergétique ou la loi « Macron ») de mettre en place une organisation de contrôle de ces sources radioactives. En vain.

Par contre, dans le cadre du même décret, la création des rubriques n° 1716 et 2797 (gestion des déchets radioactifs) conduit à soumettre à autorisation environ 50 nouvelles installations « *hors installations nucléaires de base, utilisant des substances radioactives non scellées et/ou gérant des déchets radioactifs en volumes importants* »[1603]. Le bilan global se solde, pour le processus de « simplification », par la sortie de quelque 650 installations du régime des ICPE, sans que l'on soit certain que la protection de l'environnement y ait gagnée.

[1600] On entend usuellement par source radioactive scellée, une source dont la structure ou le conditionnement empêche, en utilisation normale, toute dispersion de matières radioactives dans le milieu ambiant, contrairement à une source radioactive non scellée.

[1601] Le classement dépend de la valeur du coefficient QNS de la source, tel qu'il est défini à l'annexe 13-8 de la première partie du Code de la santé publique pour les substances radioactives non scellées. En dessous de 10 m3, l'activité reste réglementée par le Code de la santé publique.

[1602] Propos cités par L. DUPIN, *« Les sondes radioactives utilisées sur les chantiers sont facilement volables... et très dangereuses »*, 21 janv. 2015, *Usinenouvelle.com.*

[1603] *Actu-Environnement.com,* le 3 janvier 2014.

Section II. Une évolution sous la pression de l'économie et des lobbies

Un rapport, rendu public le 21 octobre 2014, de l'association Transparency International, dresse un état des lieux du lobbying en France dans le cadre d'un projet financé par la Commission européenne, conduit dans 19 pays de l'UE selon la même méthodologie d'évaluation. Sur la base d'une grille d'évaluation de 65 critères, il en résulte que la France ne recueille que la notation « médiocre » avec 2,7 sur 10, quant à la transparence, à l'équité d'accès aux décisions et à la traçabilité de la décision publique, en matière d'élaboration des lois et des décrets dans tous les lieux de prise de décision (cabinets ministériels, Parlement, administrations, collectivités locales principalement).

Selon Hervé Kempf l'oligarchie s'est imposée dans le monde et tout particulièrement en France, à savoir : « *Le pouvoir de quelques-uns, qui délibèrent entre eux des solutions qu'ils vont imposer à tous* »[1604]. Ce constat s'applique avec force en matière d'installations classées, quand on sait que tous les textes sont discutés et décidés, tout le long de leur processus d'élaboration, entre l'administration et les seules organisations professionnelles. La consultation du CSPRT pour les projets de texte ainsi finalisés n'est, souvent, que pure formalité, tant cet organisme, et avant lui le CSIC, ne remet que très rarement en cause les textes qui lui sont soumis. Et quand par extraordinaire il le fait, le texte final, qui est alors à nouveau discuté entre l'administration et les représentants des intérêts industriels ou agricoles, n'en tient pas toujours compte. Ou bien le projet est reporté et sera finalement représenté ultérieurement, parfois même avec des dispositions encore plus régressives, sans plus d'opposition cette fois (si l'on excepte celle des associations de protection de l'environnement, fortement minoritaires).

Rappelons à cet égard que les consultations qui eurent lieu dans le cadre de la mission de MM. Barthélémy et Grimot, portant sur la simplification de la réglementation des ICPE, n'avait concerné que trois représentants d'associations de protection de l'environnement, un seul élu, qui était également le président du CSIC, pas un seul syndicaliste, mais pas moins de… 12 industriels de cinq unions ou syndicats professionnels[1605]. Il n'est pas étonnant, dès lors, que le projet de réforme ait, notamment, fait fi des questions d'hygiène et de sécurité des travailleurs (voir sup*ra).*

Le contexte économique et social joue un rôle moteur dans la construction et l'évolution de la nomenclature (&1), mais les effets en seraient plus atténués si les lobbies de nature professionnelle ou économique n'agissaient pas, souvent avec succès, pour une déréglementation accrue, sur le plan environnemental en premier lieu. De par leurs

---

[1604] H. KEMPF*, « L'oligarchie, ça suffit, vive la démocratie »,* Seuil, 2011, p. 9. Son analyse est d'autant plus forte qu'il a quitté moins de deux années plus tard la rédaction du *« Monde »,* pour créer « *Reporterre »,* à la suite du refus de sa direction qu'il couvre les événements de Notre-Dame-des-Landes, sous la pression d'un des actionnaires du quotidien.

[1605] *« Rapport sur la simplification de la réglementation des installations classées », IGE/05/032,*11 janvier 2006, par F. BARTHELEMY et M. GRIMOT.

cultures propres et leurs modes de représentation spécifiques, les lobbies agricoles se distinguent par des revendications, tant pressantes qu'efficaces, qui visent la déréglementation la plus massive possible (&2). Les lobbies industriels, plus discrets mais non moins entreprenants, tendent aux mêmes objectifs mais soit se montrent plus modérés dans leur demande de déréglementation, soit se montrent moins efficaces. Il est vrai que, contrairement au monde agricole, la pression sociale est plus forte à leur égard. Aussi leurs succès, fort nombreux, sont-ils moins jusqu'au-boutistes (&3).

&1. Un contexte économique et social déprimé

On peut distinguer quatre grandes périodes de forte évolution du contexte social, économique et politique, qui marquèrent autant de ruptures dans l'évolution de la loi du 19 juillet 1976, et tout particulièrement de sa nomenclature. Pour n'évoquer que la dernière période 2005-2015, qui correspond à la période la plus sombre pour le droit des installations classées, pas moins de onze ministres chargés de l'environnement se sont succédé, soit une moyenne d'un ministre par an. Cela atteste que le ministre fait rarement la politique en matière d'installations classées. Les lobbies le savent bien : c'est souvent directement auprès du président de la République ou du Premier ministre que les décisions se font ou se défont (voir *infra)*.

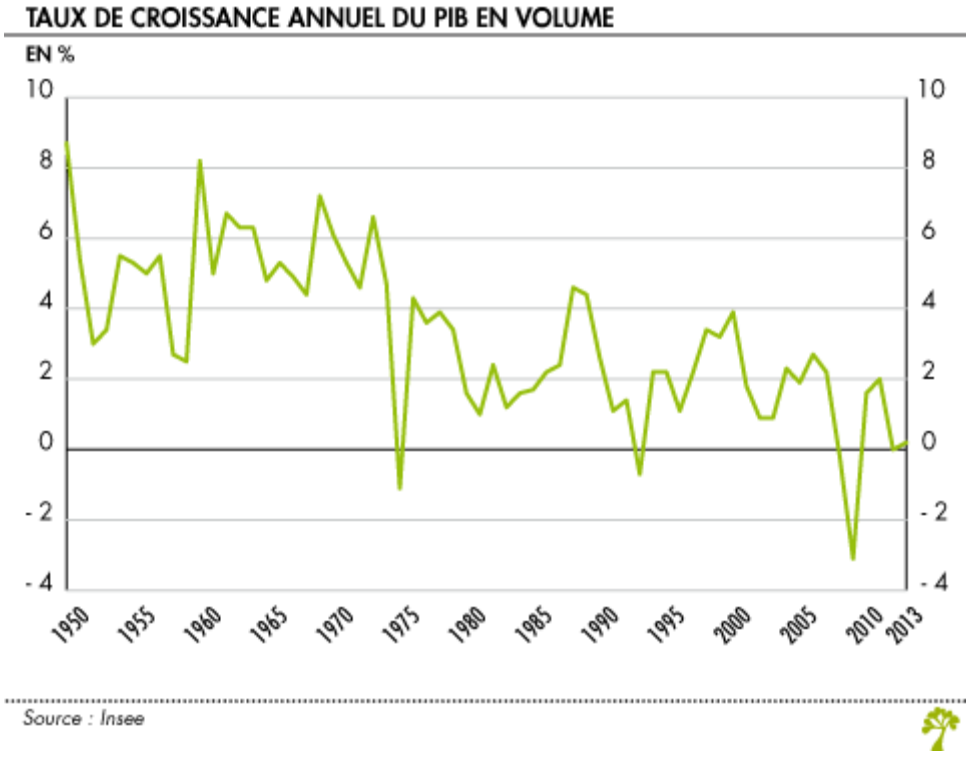
En premier lieu, il convient de différencier les années 1975 à 1982, années fondatrices du droit post-moderne du droit de l'environnement, qui bénéficient encore des acquis économiques et sociétaux des « Trente Glorieuses » (A). Ensuite, les décennies 1982 à 1992 qui correspondent globalement à un renforcement du droit des installations classées, dans le sens d'une meilleure prise en compte de la protection de l'environnement, notamment par le biais du classement des ICPE (B). Le processus majeur de déclassement commence à partir de la période suivante, de 1992 à 2005, à l'occasion et à l'issue de la première refonte de la nomenclature (C). Ces périodes s'inscrivent au cœur de la période que Philippe Lebreton a qualifiée des « Trente Insoucieuses »[1606]. Enfin, la dernière décennie (2006-2015) a entièrement bouleversé, tant l'esprit que la portée de la loi par une modernisation mais aussi par une régression massive de la nomenclature, sur fond de crise économique et sociale : c'est la régression dans la récession (D).

A. Les années 1975-1982 : une exaltation législative vite retombée

[1606] Période qui suit les « Trente Glorieuses » et s'étendant de 1975 à 2005. Ph. LEBRETON, *« Le futur a-t-il un avenir ? »,* éd. Le sang de la Terre, 2012, p. 159 et suiv.

Valéry Giscard d'Estaing engage sa candidature en 1974 sur le projet d'une « société libérale avancée ». Son élection, en 1974, bien que s'inscrivant dans une certaine continuité, notamment celle du libéralisme économique à la française (avec un poids important de l'Etat), a lieu à un moment de forte rupture. Les « Trente Glorieuses » s'achèvent, de graves difficultés économiques et sociales commencent. Après une forte poussée inflationniste des décennies antérieures, qui s'est accompagnée d'années de croissance soutenue, l'inflation repart et la croissance chute.

La France connaît même une récession en 1975 (à la suite du premier choc pétrolier), la première depuis la fin de la seconde Guerre mondiale, puis, jusqu'au début des années 1980, une période de croissance réduite en volume (hors inflation) en présence d'une inflation qui ne fléchit point. Le chômage s'accroît fortement. Alors que la croissance était de l'ordre de 8 % en 1950, pour chuter vers 6 % dans les années 1960, elle n'est déjà plus que de 4 % en 1975, comme l'illustre la courbe suivante (la croissance ne cessera d'ailleurs pas de décliner, voir *infra).*



Cette courbe ne tient pas compte de la démographie de la France[1607], qui est un facteur de soutien de la croissance. Si l'on prend l'évolution du PIB par habitant, la tendance baissière se relève encore plus critique, du fait qu'il faut globalement retirer un point de croissance par année considérée. Il en résulte que le France commence à s'endetter. Le

[1607] La croissance démographique est relativement forte, puisque le pays comptait 45 millions d'habitants en 1960 et presque 65 millions en 2014.

dernier budget à l'équilibre remonte ainsi à 1974 ; depuis lors, la dette publique n'a pas cessé d'augmenter, ce qui a créé une fausse croissance, dopée par la dette mais non pas par l'investissement et l'exportation, avant qu'on prenne sérieusement en compte ce fait à la fin des années 2010 (voir *infra).* A la fin du septennat de Valéry Giscard d'Estaing, le taux de dette publique avoisinait 20 % du PIB. Il est vrai que la France avait dû faire face à deux chocs pétroliers (1973, mais aussi 1979[1608]). A la croissance inflationniste des années 1969-1973, marquée notamment par l'an 1972 qui établit un record de croissance avec 7 %, succède une stagflation de 1974 à 1981, à la suite notamment de ces chocs pétroliers.

De 1974 à 1983, le Gouvernement met davantage en œuvre un traitement social de la désindustrialisation qu'un traitement de fond. Face à la concurrence de plus en plus forte, notre industrie a commencé à perdre en compétitivité et n'est plus guère novatrice sauf pour les technologies les plus sophistiquées (TGV, aéronautique, centrales nucléaires, armements, etc.) qui restent éloignées des marchés de masse. Lesquels, dans le même temps, ont fortement augmenté en même temps que la globalisation prenait de l'ampleur. Ainsi, le poids de l'industrie dans l'économie française s'est contracté de quelque 30 % au cours de cette période[1609]. Puis, lors des décennies 1980 et 1990, la France s'est inscrite de plain-pied dans la mondialisation, mais sans s'y préparer, et n'a pas su faire face aux profonds bouleversements de l'économie industrielle qui voit croître fortement le secteur du service à l'entreprise aux dépens de l'outil industriel.

Les grandes lois et les réformes sociétales entreprises durant les premières années du septennat ont coïncidé avec la fin des « Trente Glorieuses », dernière longue période de prospérité, de plein emploi, de croissance soutenue et de l'« Etat social » (protection sociale, indemnisation du chômage, retraite, régulation du marché du travail, développement des services publics, etc.). A titre d'exemple, citons, parmi les principales réformes engagées aussitôt après l'élection de Valéry Giscard d'Estaing, l'abaissement de l'âge de la majorité civile et électorale qui passe à 18 ans, par la loi du 5 juillet 1974 (la majorité était alors fixée à 21 ans…depuis 1792), la loi légalisant l'interruption volontaire de grossesse, le 29 novembre 1974. Dans la foulée, la loi du 19 février 1975 qui dépénalise l'adultère et instaure le divorce par consentement mutuel ; la même année, sont créés des centres de détention orientés sur la réinsertion et les peines de substitution. De même, en mai, le statut de Paris est modifié, l'élection d'un maire est établie.

La loi du 19 juillet 1976 sur les installations classées s'inscrit parfaitement dans ce contexte et dans l'esprit que nous qualifierons de « La révolution législative de Juillet », qui s'étale sur trois années à peine : loi du 10 juillet 1975 sur le Conservatoire de

[1608] Le deuxième choc pétrolier, qui a débuté en 1979, résulte de la révolution iranienne, la même année, et de la guerre Iran-Irak qui s'ensuit, conjuguées au redémarrage de la demande mondiale à la suite du premier choc pétrolier. Le prix du pétrole est multiplié par trois entre 1978 et 1981, ce qui déclenche aux États-Unis la crise monétaire de 1980.

[1609] Voir à ce sujet E. COHEN, « *Le décrochage industriel »,* Fayard, 2014.

l'espace littoral, du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets, du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature, du 19 juillet 1976 relative aux ICPE[1610].

Aussitôt après, le 25 août 1976, Jacques Chirac démissionne de ses fonctions de chef du Gouvernement et entame la conquête du pouvoir : en décembre 1979, l'UDR, qui avait besoin de renouveau, fait peau neuve avec le RPR[1611]. Si Jacques Chirac avait plutôt fait œuvre de figurant face à la volonté dirigiste du président, la situation change avec son successeur, d'autant plus que la situation économique de la France se détériore. C'est la fin du plein emploi et la reprise de l'inflation. Dès 1977, la propension réformatrice se brise sur les premiers écueils de la rigueur.

Succède en effet Raymond Barre comme Premier ministre, sorte de « Colbert libéral » pour reprendre les propos de l'historien et homme politique Arthur Conte. *Le Monde* titrait d'ailleurs le lendemain de sa nomination *« le chevalier de l'austérité ».* Pour achever le tableau, pour la première fois (et la seule fois à ce jour) sous la Vème République, Raymond Barre cumule les fonctions de Premier ministre et de ministre des Finances, à l'instar de deux prédécesseurs bien connus : Raymond Poincaré en 1926, puis Antoine Pinay en 1952.

Les difficultés économiques, qui résultèrent principalement du choc pétrolier de 1973 et qui se firent sentir jusqu'au milieu des années 1980, entamèrent cependant peu, contrairement à nos jours, la dynamique sociétale en faveur de l'environnement qui avait pris son envol à la fin des années 1960 et au début des années 1970 (voir *supra).* L'opinion publique, dans une large diversité, était non seulement convaincue de la nécessité d'œuvrer en ce sens mais s'engageait alors massivement, comme en témoignèrent les grandes manifestations d'été, au milieu des années 1970 (Larzac, contre le projet de barrage à Naussac, contre le surgénérateur Super-Phénix, etc.), ou comme en attestèrent les prises de position de syndicats comme la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) et la Confédération française démocratique du travail (CFDT).

Cette dernière a même joué un rôle actif dans les critiques de la consommation de masse, des gaspillages d'énergie, et même de la croissance continue. Ainsi, en 1972, le secrétaire général de la CFDT, Edmond Maire, dénonce une course à la catastrophe et considère que

---

[1610] Auxquelles il pourrait être ajouté la loi de 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal (loi souvent qualifiée, de façon simplifiée, loi relative au droit d'accès aux documents administratifs, y compris par le Conseil d'Etat : CE, 29 avr. 2012, *G. Ullmann,* n° 228830). Toutes ces lois, sauf celle relative au Conservatoire du Littoral, ont servi de modèles pour des directives-cadres européennes. La France était alors pionnière en Europe pour bien des questions environnementales. T. SOLEILHAC a décompté pas moins d'une vingtaine de lois durant toute cette période d'explosion normative (de 1975 à 1980) : T. SOLEILHAC, *op. cit.,* p. 465.

[1611] Respectivement Union pour la Défense de la République et Rassemblement Pour la République. Il est à souligner que l'UMP (Union pour un Mouvement Populaire) qui lui succédera, en novembre 2002, rompra avec la référence à la République…pour y revenir en 2015. Pour une analyse approfondie de cette période, notamment en termes d'enjeu de pouvoir : P. BENASSAYA, *« Les années Giscard 1974-1981 »,* éd. François Bourin, 2011. Pour les aspects plus économiques et sociaux : G. DUBY, *« Histoire de la France de 1852 à nos jours »,* Larousse, 1987.

les taux de croissance annuelle de 5 % « *n'ont aucun sens profond »*[1612]*.* En avril 1975, le bureau de la CFDT prend même position contre le programme électronucléaire français et le Syndicat CFDT de l'énergie atomique publie, la même année, un ouvrage critique sur cette question en posant les termes du débat : *« Quelle croissance ? Quel développement ? »*[1613]*.* En 1977, la CFDT rédige un ouvrage sur les méfaits sociaux et environnementaux du progrès[1614]. De même, jamais le milieu associatif, bien que naissant, n'a été aussi combatif sur le terrain[1615].

Il faut également noter la forte poussée de l'électorat écologiste, dès les Municipales de 1977, surtout dans les grandes villes. De même, au niveau européen la politique communautaire de l'environnement, initiée en 1973, se poursuit de façon structurelle et indépendante des aléas de la conjoncture économique[1616].

C'est au cours de cette période que la nomenclature, issue de la nouvelle loi du 19 juillet 1976, connaît à la fois sa plus forte lisibilité et une grande simplification (création de deux seules classes : l'autorisation ou la déclaration), mais aussi ses premières régressions. En effet, dès l'édiction de la loi sur les installations classées, les premiers déclassements, notamment en faveur des élevages, se font jour. De même, des seuils d'autorisation sont fortement relevés pour maintes activités, tandis qu'il peut être noté un glissement général vers les rayons d'affichage les plus faibles. Les rayons de 0,5 km, qui correspondent à une forme de déni de l'information du public, font même leur entrée.

Cette évolution résulte tant d'une demande pressante de la part des industriels que d'une volonté politique affirmée, toutes ces dernières décennies, de rendre plus lisible la nomenclature afin d'en améliorer sa compréhension et son application. La réduction de trois classes à deux, relevant de deux procédures bien distinctes, participe grandement de cette simplification. De même, est abandonné le principe fondateur d'éloignement des installations les plus dangereuses, que ne reprennent ni la loi ni la nomenclature. Toutes dispositions qui étaient de nature à faciliter les investissements industriels. Il est vrai, cependant, que ce principe était devenu des plus théoriques, tant il était fort peu mis en œuvre.

Par ailleurs, eu égard aux difficultés économiques grandissantes et à la politique libérale mise en œuvre par les Gouvernements Barre, les décrets de nomenclature de 1977 à 1981 procèdent globalement à un affaiblissement des exigences en matière d'installations classées. Ce processus se retrouve, pour les mêmes raisons, dans les

---

[1612] Voir D. MEDDA, *« La mystique de la croissance. Comment s'en libérer »*, Flammarion, 2013. La notion de « décroissance » n'était pas encore exprimée, mais l'idée sous-jacente était bien là. Quel est le responsable syndical qui s'exprimerait ainsi de nos jours, en présence, très hypothétique, d'une telle croissance ?

[1613] SYNDICAT CFDT DE L'ENERGIE ATOMIQUE, *« L'Electronucléaire en France »,* Le Seuil, 1975, p. 9.

[1614] CFDT, *« Les dégâts du progrès »* Le seuil, 1977.

[1615] L'affaire de la Vanoise l'illustre par exemple (voir *supra)*. Des cas emblématiques, actuels, se démarquent, comme la lutte contre le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes, mais restent isolés. Le fait social qui prend de l'ampleur de nos jours, même s'il avait pris naissance des décennies auparavant, c'est l'intervention des « ZADistes » (militants occupant les « Zones à défendre » contre des projets qu'ils jugent inutiles), mais qui échappent aux associations constituées de protection de l'environnement.

[1616] Voir notamment à ces sujets : M. PRIEUR, *« Le droit de l'environnement », op. cit.,* p. 43-59.

décrets d'application des lois fondatrices de 1976. Ainsi, le décret du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi du 19 juillet 1976 crée, par exemple, le régime d'autorisation temporaire, non prévue par la loi ; le décret n°77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, introduit, quant à lui, le régime de notice d'impact, en lieu et place d'étude d'impact, sur une base légale très discutable du fait même que la loi ne prévoit aucunement une telle disposition.

B. Les années 1982 à 1992 : le renforcement de la nomenclature durant une période de relative embellie économique et sociale

De 1981 à 1991, sous la présidence de François Mitterrand, la dette progresse mais de façon encore modérée malgré la persistance des difficultés économiques. Les déficits annuels se situent autour de 2 % à 3 %. La sixième semaine de congés payés et la retraite à 60 ans sont entrées en vigueur dès le début du septennat. A l'issue de cette période, la dette publique s'établit à 36 %. Si elle reste encore gérable et si les investissements publics ont permis de limiter la progression du chômage, elle demeure forte en 1991 avec un taux de près de 10 % selon les données de l'INSEE. La relative désinflation s'accompagne d'une reprise par à-coups de la croissance, qui n'est cependant pas suffisante pour juguler le chômage. Au début des années 1990, l'éclatement de la bulle financière conduira à la récession de 1993.

Cette période de relative embellie, malgré l'accroissement du nombre de chômeurs, s'est accompagnée de la poursuite de la pression sociale en faveur de l'environnement, qui culmina avec les élections de 1989 et le reflux de l'emprise des industriels sur l'administration et les textes. Ainsi, les écologistes firent des scores importants aux élections municipales et aux européennes de 1989 : lors de ces dernières, la liste écologiste emmenée par Antoine WAECHTER obtint 10,59 % (à comparer aux 11,73 % du Front National). Quelques années plus tard, le record historique, resté inégalé à ce jour, est atteint aux régionales de 1992, avec 3 400 000 voix.

Le relèvement des seuils d'autorisation, qui avait été un moment envisagé à cette époque, a ainsi été refusé par le CSIC, lors de sa séance du 24 septembre 1987. De même qu'il avait été écarté par la mission interministérielle, diligentée par MM. Langlais, Martin, et Vincent, relative à la surveillance des risques et nuisances des petites activités économiques, au motif que *« la législation des installations classées donne à l'administration des moyens efficaces pour agir lorsque cela est nécessaire »*[1617]. Il est fort intéressant de souligner combien le contexte politique et économique de l'époque se prêtait encore à des exigences en matière de droit de l'environnement, y compris au sein

[1617] In : Rapport de F. BARTHELEMY, Conseil Général des Ponts et Chaussées, 18 décembre 1990, n° 90-363, concernant *« la révision de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'Environnement »,* p. 3.

du monde industriel, qui était pourtant plus représenté au CSIC qu'il ne l'est aujourd'hui au sein du CSPRT.

Cela s'inscrivait d'ailleurs encore dans le contexte qui prévalait lors l'édiction de la loi « Montagne » du 9 janvier 1985 et la loi « Littoral » du 3 janvier 1986. Toutes lois qui seraient difficilement pensables dans le contexte actuel, et même considérées comme politiquement et économiquement incorrectes, du fait à la fois du contexte général de récession du droit de l'environnement et de la volonté de nombreux élus de poursuivre l'effritement de ces lois.

La présence de ministres engagés, chargés de l'environnement, tels Huguette Bouchardeau (1983-1986), puis Brice Lalonde (1988-1992), a également favorisé une plus grande distanciation avec le monde industriel et agricole[1618]. Ce qui a permis la promulgation de lois comme celle du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, qui a parfois eu de fortes incidences locales en matière de mobilisation et d'expression du public, à l'occasion de projets d'implantation d'installations classées ou d'infrastructures. De même, la loi du 3 juillet 1985, modifiant et complétant la loi de 1976, aménage et renforce substantiellement les sanctions pénales applicables aux ICPE. Quant à la loi du 22 juillet 1987, elle crée un régime de servitudes d'utilité publique pour les ICPE relevant du seuil « haut » de la Directive Seveso (voir *supra).* En dehors de ces lois, dont peu relèvent d'ailleurs du droit de l'environnement en tant que tel, la décennie 1980 se caractérise par une faible production législative.

La période considérée s'achève avec le plan national pour l'environnement, adopté en décembre 1990, qui visait à renforcer la politique française en matière de protection de l'environnement en fixant des objectifs sur dix ans[1619]. Celui-ci, tout comme les lois « Grenelle », vingt ans plus tard, sera toutefois écourté sous la pression des difficultés économiques et sociales et du désengagement politique. Le plan fut le premier document de cette importance à mettre en évidence la responsabilité de l'agriculture intensive dans la pollution de l'eau. Il préconisait de nombreuses mutations, dont la création d'Écoemballage, afin de réduire les déchets à la source, ou celle de l'Institut français de l'environnement (IFEN), chargé de l'évaluation de l'environnement et d'en diffuser l'information. L'IFEN, créé le 18 novembre 1991, sera cependant supprimé en novembre 2008 pour intégrer cette mission au sein du ministère chargé de l'environnement. Le plan a également débouché sur la création de l'ADEME et des Directions (régionales) de l'environnement (DIREN), marquant, tout comme cela fut le cas pour les DRIRE, une étape de consolidation des fonctions environnementales au sein de

[1618] M. LAMY, *« Ils ont créé l'écologie politique. Histoire, bilans et perspectives »,* Le Sang de la Terre, 2014.

[1619] L. CHABASON, et J. THEYS *« Plan national pour l'Environnement. Rapport préliminaire en vue du débat d'orientation »*, juin 1990.

l'État. Au même moment, fut créé l'Institut National de l'EnviRonnement Industriel et des risqueS (INERIS)[1620].

Si de nombreuses réorganisations eurent ainsi lieu et si une réelle volonté politique en faveur de l'environnement s'était fait jour, notamment durant les deux Gouvernements Rocard, en ce qui concerne l'administration locale, par contre, les usages et les cultures communes entre certains inspecteurs de la DRIR[1621] et les industriels n'avaient guère évolué pour autant. Ce qui a permis au Conseil national du patronat français (CNPF) de conseiller à ses membres, dans le cas de critiques formulées contre un établissement, de *« travailler la main dans la main avec le Service des installations classées qui, lui aussi,* [pouvait] *faire l'objet d'allusions malveillantes »*[1622] (souligné par nous). Il est difficile de mieux rendre compte de la confusion des genres entre l'administration de tutelle et les exploitants. C'est d'ailleurs à la même époque qu'un responsable de l'environnement du CNPF proclamait : *« Rien de plus sinistre, de plus inhospitalier, de plus inhumain que la nature laissée à elle-même »*[1623].

Au cours de cette période, l'évolution de la nomenclature suit bien l'évolution du contexte politique et socio-économique. Il en résulte une prise en compte marquée des activités nuisantes par un abaissement de certains seuils, notamment dans le domaine de l'élevage, ainsi que par l'entrée de nouvelles activités concernant essentiellement des substances dangereuses.

D'un côté la situation économique, certes dégradée mais considérée alors comme peu préoccupante, l'existence d'une dette encore modérée, de l'autre de fortes aspirations sociales pour une société meilleure, notamment sur le plan environnemental, conjuguées à un contexte d'idéologie politique peu enclin à favoriser les industriels, expliquent en grande partie cette période d'embellie nomenclaturale. Cependant, à compter des années 1992 l'évolution sera globalement de plus en plus régressive.

C. Les années 1992 à 2005 : la reprise des déclassements de nomenclature dans un contexte de récession économique

L'année 1993 marque une nouvelle année de récession économique, à la suite de la grave crise financière résultant de l'éclatement des bulles spéculatives. Et si la situation économique de la France s'améliore rapidement, grâce à une forte croissance mondiale,

---

[1620] Etablissement public à caractère industriel et commercial, il est né d'une restructuration du Centre de Recherche des Charbonnages de France (CERCHAR) et de l'Institut de Recherche Chimique Appliquée (IRCHA). Avec un effectif total d'environ 600 personnes, il a pour mission de contribuer à la prévention des risques que les activités économiques font peser sur la santé, la sécurité des personnes et des biens, et sur l'environnement.

[1621] Direction régionale de l'industrie et de la recherche (DRIR), devenue DRIRE (avec l'adjonction de l'Environnement) en 1991, avant d'être fondue dans les DREAL à compter de 2008.

[1622] R. LEYGONIE, *« L'Entreprise et l'Environnement : guide pratique »,* ETP/CNPF, 1986, p. 45.

[1623] In *Bulletin des anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration*, novembre 1984, cité par F. TERRASSON, *« La peur de la nature »*, éd. Sang de la terre, 1988, p. 60.

le ralentissement de la croissance se poursuit et reste largement insuffisant pour assurer le plein emploi. C'est le début de la fuite en avant en matière de dette publique, avec un doublement en quelques années. Cela correspond à l'essor du contexte régressif du droit de l'environnement, qui ne cessera pas globalement de prendre de l'ampleur jusqu'à nos jours, visant alors principalement à restreindre le champ d'application des études d'impacts et de l'enquête publique. C'est ainsi que le 25 février 1993 est pris le décret n° 93-245 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques. Il en résulte, notamment, le doublement du seuil des coûts des projets les soumettant à étude d'impact, comme de la superficie des constructions[1624]. Il est intéressant de relever que d'un côté des dispositions législatives sont édictées visant une meilleure protection de l'environnement (voir plus loin), mais que de l'autre le Gouvernement œuvre à réduire sensiblement les contraintes à l'égard des opérateurs économiques, au premier rang desquelles les études d'impact et les enquêtes publiques[1625].

En 1998, la dette publique atteint déjà quelque 60 % du produit intérieur brut (PIB) du pays. Si elle reste sous cette barre durant trois années, de 1999 à 2001 (date de l'entrée en vigueur de l'euro) sous le Gouvernement Jospin, afin de respecter les critères du Traité de Maastricht, ce n'est à nouveau plus le cas, dès 2001, sous le Gouvernement Raffarin. La dette atteint, bon an mal an, 65 % avant de s'accroître fortement à partir de 2007 (voir plus loin).

La dernière modification significative de la loi du 19 juillet 1976 remontait à la loi du 3 juillet 1985. Après de nombreuses années de pause, à partir de 1992 des réformes législatives reprennent et se succèdent depuis lors à un rythme soutenu[1626]. La loi relative aux ICPE est ainsi substantiellement modifiée par les lois du 13 juillet 1992 sur les déchets, du 13 juillet 1992 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés (OGM), puis du 4 janvier 1993 sur les carrières. Celle du 2 février 1995, ou loi « Barnier », sur le renforcement de la protection de l'environnement, introduit notamment le régime de la déclaration avec contrôle périodique. Il faut ajouter, plus tardivement, la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels, qui, outre l'institution des plans de prévention, a renforcé à nouveau la police des installations classées. Et, enfin, l'ordonnance n° 2005-1129 du 8 septembre 2005 portant simplification en matière d'installations classées et d'élimination des déchets.

[1624] Montant qui passe de 6 à 12 millions de francs (1 829 388 euros) (art. 3 C) et pour la superficie des constructions : de 3 000 à 5 000 m² (Annexe III 9° et 11°). V. J.-M. HUON de KERMADEC, *« Le décret du 25 février 1993 relatif à la réforme des études d'impact : intégration du droit européen et incertitudes persistantes »*, *JCP G.,* 1994, I, 3754 ; C. HUGLO, *« Mini ou grande réforme ? Le nouveau décret sur les études d'impact du 25 février 1993 », Gaz.Pal*., 1993, II, doctrine, p. 1043.

[1625] Une situation analogue a prévalu en 2015, avec d'un côté de nombreuses dispositions limitant fortement les études d'impact, les enquêtes publiques, mais aussi le droit au recours des tiers, notamment, en application de la loi dite « Macron ». Mais, de l'autre, avec l'édiction de deux lois « phare » : celle sur la transition énergétique et celle sur la biodiversité (devenue « reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages »). La différence fondamentale est que ces deux lois ne se traduisent pas par aucune obligation contraignante, en termes de procédure d'autorisation.

[1626] On peut ainsi dénombrer plus d'une vingtaine de lois, concernant peu ou prou l'environnement, au cours de la période 1992-2005. V. notamment T. SOLEILHAC, *op. cit.,* p. 465.

Pour autant, si le champ et la portée de la loi ont été élargis et les intérêts protégés étendus, l'évolution de la nomenclature a, en partie, contrecarré toutes ces avancées. En effet, certes les carrières ont fait leur entrée dans la nomenclature, mais seulement quinze ans après la loi qui, dès l'origine, les soumettait. Certes le contrôle périodique a été institué, mais il faudra encore attendre plus de quinze ans pour qu'il soit mis en œuvre, et de façon très limitée.

Par ailleurs, si l'entrée des substances dangereuses se poursuit, conformément aux règles communautaires, avec globalement des rayons d'affichage élevés, des déclassements d'activités importantes, tant en nombre qu'en nuisances potentielles, commencent à prendre de l'ampleur en matière d'élevage mais aussi au profit de certaines activités industrielles, comme en ce qui concerne les dépôts de pesticides ou bien la fabrication de médicaments.

Les années 1992 à 2005 marquent la reprise croissante de l'influence des industriels et des agriculteurs. A titre d'exemple, au cours de cette période la loi « Montagne » du 9 janvier 1985 est modifiée à trois reprises, à l'occasion des lois d'urbanisme : loi « Solidarité et renouvellement urbain » en 2000, loi « Urbanisme et habitat » en 2003, puis loi sur le «développement des territoires ruraux » de février 2005, qui ont toutes conduit à un effritement des règles d'inconstructibilité en montagne. La loi « littoral » du 3 janvier 1986, quant à elle, a subi deux modifications, au profit des activités agricoles et forestières (art. L. 146-4 du Code de l'urbanisme). Une fois sous le Gouvernement Jospin, une autre fois sous le Gouvernement Raffarin. A la faveur de la loi d'orientation agricole de 1999, par dérogation aux dispositions interdisant l'extension de l'urbanisation en dehors des agglomérations et des villages existants ou des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières, qui sont jugées incompatibles avec le voisinage des zones habitées, peuvent être autorisées. Puis, la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux ajoute une nouvelle dérogation à la précédente, en autorisant également la réalisation de travaux de mise aux normes des exploitations agricoles, *« à condition que les effluents d'origine animale ne soient pas accrus »*.

C'est au cours de la même période, que le régime des recours, organisé notamment à l'article L. 514-6, a connu sa première limitation en matière d'installations classées, à l'occasion de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui a réduit les délais de recours des tiers à un an contre les décisions relatives aux *« installations concourant à l'exécution des services publics locaux ou des services d'intérêt général »* [1627].

[1627] Sachant qu'une limitation originelle du droit au recours avait été introduite dès l'édiction de la loi de 1976 (délai de quatre ans). La loi de 2002, dite « démocratie de proximité » a également supprimé, l'obligation de recourir, dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique (DUP) précédant une procédure d'expropriation, à un décret pris en Conseil d'Etat pour prendre la DUP en cas d'avis défavorable du commissaire-enquêteur.

D. Les années 2006 à 2015 : la régression dans la récession

C'est la décennie de toutes les ruptures. La crise financière des *« subprimes »*[1628] de 2007 se transforme dès 2008 en crise économique et en récession mondiale. En France, après un temps d'inertie, la récession a lieu durant deux années consécutives, en 2008 et 2009[1629]. Le chômage repart brusquement à la hausse et la courbe ascendante du nombre des chômeurs ne faiblira plus (voir la page suivante). A l'issue de cette profonde crise et du quinquennat de Nicolas Sarkozy, avec François Fillon comme Premier ministre, la dette atteint un taux supérieur à 90 % du produit intérieur brut. La croissance devient proche de zéro en 2013. En 2014, la dette, qui s'élève à 2 031 milliards d'euros, culmine à 95 % du PIB et, selon les prévisions officielles, avoisinerait le seuil historique de 100 % en 2016.

Dès janvier 2006, est rendu le *« Rapport sur la simplification de la réglementation des installations classées »*[1630]. Suivra une multitude de textes d'ordre législatif et réglementaire, pris dans le but allégué de simplifier, harmoniser ou moderniser le droit de l'environnement, quand ce n'est pas dans celui d'accélérer les investissements ou d'améliorer la compétitivité industrielle. C'est dans ce cadre qu'a été créé, notamment, le régime de l'enregistrement, en 2009. C'est également au cours de cette même année 2006 qu'a été pris le décret n° 2005-881 (du 17 juillet 2006) qui modifie substantiellement la nomenclature IOTA dans le sens d'en restreindre fortement le champ d'application[1631].

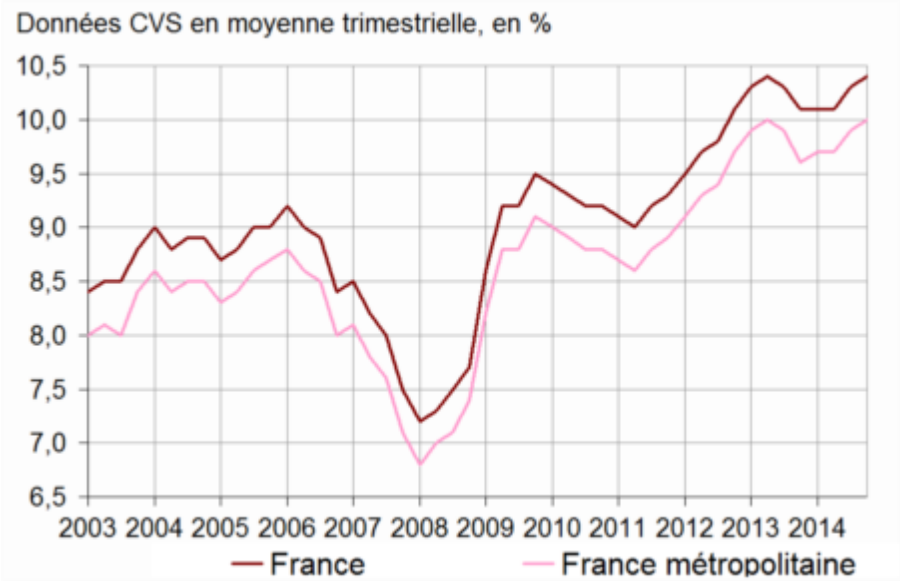
[1628] Il désigne des emprunts risqués pour le prêteur, mais à fort rendement, sous forme souvent de crédits hypothécaires.

[1629] Selon la terminologie officielle, une récession se définit par un recul du PIB pendant au moins deux trimestres consécutifs. Si la récession a sévi, sur ces fondements, en 2008 et 2009, le terme reste employé pour toute la période considérée dans le sens d'une régression constante de la croissance comme de l'activité économique.

[1630] F. BARTHELEMY et M. GRIMOT, *« Rapport sur la simplification de la réglementation des installations classées », IGE/05/032,* 11 janvier 2006, ministère chargé de l'environnement.

[1631] Comme le souligne le site de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris-Ile-de-France au sujet de ce décret : *« Le relèvement des seuils d'autorisation au sein de la nomenclature eau a permis de limiter le nombre d'opérations soumises à autorisation »*.

Evolution du taux de chômage, au sens du Bureau international du travail, depuis 2003[1632]



Depuis lors, pour répondre aux objectifs économiques et essayer de juguler la crise, la régression du droit de l'environnement, notamment de la nomenclature des ICPE, n'a pas cessé de s'accélérer, avec, outre l'introduction du régime de l'enregistrement, le relèvement massif des seuils d'autorisation, et même la suppression de ce régime pour un certain nombre d'activités. En outre, la transposition de directives européennes a été l'occasion de poursuivre et d'amplifier le déclassement d'activités, comme de resserrer les rayons d'affichage vers le bas (voir *infra)*.

A la même époque, compte tenu des attentes de la société en faveur d'une meilleure prise en compte des problèmes environnementaux, les listes écologistes ont obtenu de très bons scores aux Européennes de 2009 (16,3% avec 2 803 759 voix), ainsi qu'aux Régionales de 2010 (12,2% avec 2 372 379 voix). De plus, comme le souligne Daniel Boy, *« les résultats obtenus aux cantonales de 2011 ont été tout aussi remarquables : 12,4% dans les 774 cantons où des candidats d'EELV étaient présents »*[1633].

Pour autant, si des représentants d'Europe-Ecologie-Les-Verts ont siégé au sein des deux Gouvernements Jean-Marc Ayrault de mai 2012 à mars 2014, ils n'ont eu aucune influence sur l'ensemble de la politique environnementale, et notamment pas dans le domaine des installations classées. Compte tenu d'une part de l'état désastreux de l'économie, des attentes sociales éloignées de notre matière, d'autre part de la force des

[1632] Source INSEE (« Enquête emploi »). Données CVS : données corrigées des variations saisonnières.

[1633] D. BOY, *« Les électorats politiques, l'électorat écologiste et l'élection présidentielle »*, Cevipof, CNRS, n° 4, mars 2012. EELV : Europe-Ecologie-Les-Verts.

lobbies, la régression dans le domaine des ICPES n'a pas cessé. C'est aussi l'idéologie du progrès et les illusions qu'il fait naître qui sont restent de puissants moteurs[1634].

L'entretien accordé en 2014 par le préfet de l'Isère Richard Samuel illustre parfaitement ce contexte et la priorité absolue donnée à l'emploi. A la question posée sur les missions essentielles des services préfectoraux, le préfet répond que *« la crise que nous connaissons depuis 2008 a profondément transformé le rôle de l'Etat (…). A ce titre, nos priorités actuelles portent sur l'accès à l'emploi (…). ».* Et d'ajouter, plus loin, que la coordination des services de l'Etat *« contribue à gommer les effets de la crise sous tous ses angles, améliorant l'accès à l'emploi (…) ».* Enfin, il se définit comme *« acteur direct de la promotion de l'emploi ».* [1635]

Déjà l'administration considérait en mai 2011 que : *« Dans le contexte économique actuel, il est en effet considéré que la simplification et la stabilité du cadre réglementaire des entreprises constituent un facteur important de la compétitivité des entreprises et un « gisement » significatif d'amélioration de la productivité et de l'attractivité de la France »[1636].* On le voit, le contexte économique contribue fortement au bouleversement des règles normatives, parmi lesquelles la nomenclature ICPE. Cela est d'autant plus prégnant, que la situation économique et sociale n'a pas cessé de se dégrader depuis cette date.

Dans cet esprit, l'administration a tenu à rappeler que *« le développement progressif du régime d'enregistrement constitue bien entendu un des principaux axes de simplification et de modernisation de la réglementation des ICPE ».* Or, non seulement le régime d'enregistrement est source de régression majeure, mais il est également très loin d'assurer aux industriels une stabilité du cadre réglementaire. D'ailleurs, deux années auparavant, la même administration reconnaissait que le dispositif d'enregistrement « *ne constitue pas nécessairement une simplification du droit, au sens où il ne conduit pas à réduire le nombre d'articles du Code de l'environnement »[1637].* Admirons la litote administrative, quand on sait que le régime de l'enregistrement a significativement accru le nombre d'articles au sein du code (une section a même été créée), et qu'il a généré de nombreux décrets modificatifs de nomenclature, mais aussi d'arrêtés ministériels et préfectoraux.

[1634] S. CHARBONNEAU, *« L'impossible nostalgie »,* Sang de la Terre, 2012.

[1635] R. SAMUEL, *« Conforter notre avance sur le plan européen »,* compte rendu d'entretien, *Le courrier du Parlement Européen, Les grands dossiers,* 2014, p. 34.

[1636] DGPR, *« Point d'information : actions en cours en matière de simplification des procédures ICPE »,* document daté du 31 mai 2011, présenté à la séance du CSPRT du 28 juin 2011, p. 3.

[1637] DGPR, *« Le régime d'enregistrement des installations classées »,* MEEDDAT, 15 mai 2009.

&2. La prépotence de l'agriculture et de l'agroalimentaire

L'évolution de la nomenclature ne peut s'expliquer sans l'influence déterminante de la profession agricole, qui agit très efficacement pour bénéficier des plus larges dérogations possibles (A), ou bien des déclassements massifs en faveur de l'élevage (B), quand ce n'est pas au profit de l'usage des pesticides (C). Ce fait ne peut cependant pas être disjoint des déclassements également conduits pour le compte de l'industrie agroalimentaire et du bois, dont l'agriculture est fortement dépendante ou à laquelle elle est associée (D).

A. Une déréglementation majeure au profit du lobby agricole

Dans le domaine du nucléaire, *« le droit public entretient avec les acteurs du nucléaire des relations de proximité, presque d'intimité. Ce curieux couple se caractérise par une impression générale de puissance partagée, combinée, renforcée par cette union. Cette puissance est régalienne d'abord (...) mais elle est aussi industrielle lorsque le droit public est en quelque sorte sommé de contribuer aux performances technique et économique de l'industrie nucléaire française »*[1638]. Un constat analogue peut être fait pour l'industrie, *lato sensu*.

Depuis plusieurs années, et principalement sous l'ère des présidents Sarkozy et Hollande, il s'est même agi de relations quasi fusionnelles entre le droit public et l'industrie, l'avènement du régime de l'enregistrement n'en constituant qu'un des avatars. De sorte que l'on peut écrire, de la même façon, que le droit public est en quelque sorte sommé de contribuer aux performances technique et économique de l'industrie française. Et pas seulement le droit, mais aussi le juge administratif, au premier rang duquel le Conseil d'Etat, qui s'inscrit de plus en plus dans le souci de donner, par ses décisions, davantage la primauté aux maîtres d'ouvrage, qu'ils soient publics ou privés, qu'à la protection de l'environnement[1639].

L'agriculture, qui relève clairement d'activités industrielles, est la plus grande bénéficiaire de ce contexte. De plus, elle a gagné encore en notoriété, au cours de la dernière décennie, grâce à son intelligence médiatique. Et ce, malgré ses impacts environnementaux et sanitaires considérables. Elle se pare dorénavant de la qualité de veiller à la protection de l'environnement, en tant qu'« artisan ou gardienne du

[1638] O. GUEZOU et S. MANSON (dir.), *« Droit public et nucléaire »,* Bruylant, 2013, p. 25.

[1639] Voir les jurisprudences précitées *Danthony*, *Ocréal*, ou, plus régressif encore, *Roozen*. Voir également : V. BRENOT, J. PELTZMAN et C. DES LIGNERIS, *« Regard optimiste sur l'évolution récente du droit des installations classées », Environnement* n° 11, nov. 2013, p. 11-16 ; S. CHARBONNEAU, « *Justice environnementale et contentieux associatif »,* in A. MICHELOT (dir.) : *« Equité et environnement »,* Larcier, 2012, p. 316 ; L. BODIGUEL, « *Le contentieux des installations classées agricoles » in : « Le Juge administratif et l'environnement », RJE,* n° spéc. 2004, p. 115 ; D. REMY, *« Le juge administratif et la politique de l'environnement », in : « Le Juge administratif et l'environnement », RJE,* n° spéc. 2004, p. 133 et s.

paysage », ou bien « productrice de services environnementaux ». En sus, l'agriculture se fait maintenant le chantre de pourvoir à l'autosuffisance alimentaire avec tous les avantages, jugés inestimables, que d'aucuns n'hésitent pas à considérer comme un avantage géopolitique majeur[1640]. Quand elle n'est pas présentée comme un atout en matière de lutte contre le dérèglement climatique[1641], alors qu'elle y contribue fortement. L'organisation de l'Exposition universelle en 2015 à Milan, sur le thème de l'alimentation et de l'agriculture de demain, n'en est que plus démonstrative.

Naomi Oreskes et Erik Conway ont mis en évidence les marchands de « doute », qui œuvrent pour les lobbies industriels selon le slogan : *« Notre produit, c'est le doute »*[1642], aux fins d'aider les industriels à contrecarrer toute réglementation environnementale ou de santé publique qui pourrait nuire à leurs intérêts. Si cette stratégie est devenue fort développée aux Etats-Unis d'Amérique (dangers des cigarettes, OGM, gaz de schiste, etc.), elle reste beaucoup plus discrète en France sur le plan industriel. Par contre, cette stratégie est devenue prédominante pour les activités agricoles et la FNSEA excelle en la matière. Elle procède d'un déni des impacts écologiques majeurs générés par l'agriculture (pollutions, surconsommation et dangers des pesticides, assèchement ou disparition de zones humides, altération de la biodiversité, uniformisation des milieux, etc.). Cette stratégie va parfois de pair avec une attitude de victimisation, bien orchestrée et médiatisée. Ainsi, la profession agricole se présente souvent comme victime de la politique agricole commune, qu'elle a pourtant de tout temps co-gérée, ou bien comme victime mal comprise à l'occasion de projets contestables dont elle est la principale bénéficiaire.

De façon concomitante, outre les actions en faveur du déclassement massif, voire total, des activités d'élevage (voir *infra)*, le lobby agricole œuvre, efficacement, pour la limitation drastique du droit au recours des tiers. De même, il milite activement contre les contrôles. Enfin, il bénéficie de larges privilèges en matière de règles et de nuisances de voisinage.

1) Le lobby agricole en faveur de la limitation drastique du droit au recours des tiers

[1640] Voir à ce sujet : S. ALIS et T. POUCH, *« Agriculture et mondialisation. Un atout géopolitique pour la France »,* Presses de Sciences Po, Paris, 2013. Pour une analyse contraire : F. RAMADE, *« Un monde sans famine ? »,* Dunod, 2014. Alexandra LANGLAIS s'interroge, quant à elle, sur la pertinence et les modalités d'une rétribution des agriculteurs pour des services environnementaux : *« Les paiements pour services environnementaux, une nouvelle forme d'équité environnementale pour les agriculteurs ? », Env.,* études n° 4, janv. 2013, p. 32. Les américains ne s'embarrassent pas de circonlocution et revendiquent le «*food power ».*

[1641] ML MADIGNIER, G. BENOIT et C. ROY (coord.) *« Les contributions possibles de l'agriculture et de la forêt à la lutte contre le changement climatique »*, Rapport CGAAER, ministère de l'Agriculture, sept. 2014.

[1642] N. ORESKES et E. CONWAY, *« Les Marchands de doute »,* Le Pommier, 2012, p. 23 et suiv. L'analyse porte sur les Etats-Unis, où la situation est particulièrement critique, mais elle reste valable pour la France, dans des proportions toutefois moindres.

Les agriculteurs ont obtenu, par diverses dispositions législatives, à commencer par la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, une réduction de plus en plus drastique des délais de recours des tiers pour la matière qui nous occupe : de quatre ans, à un an, puis à deux mois dans le cadre de l'autorisation unique (voir *supra*)[1643].

Consciente que les déclassements incessants obtenus au titre des ICPE, et sans doute encore à venir, risquaient d'accroître les contentieux à l'encontre des installations d'élevage, la profession agricole a su faire jouer ses relais parlementaires pour limiter toujours davantage le droit au recours des tiers, sans s'embarrasser de considérations philosophiques ou juridiques attachées à ce droit fondamental.

Ainsi, les députés Isabelle Le Callennec et Philippe Le Ray ont déposé un amendement, dans le cadre de la discussion sur le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt[1644], pour « *lutter contre les recours abusifs en matière agricole* ». L'amendement prévoyait d'appliquer les dispositions comprises dans l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, dans le cadre de la construction de bâtiments à usage agricole, mais aussi aux installations, ouvrages, travaux ou activités listés dans la nomenclature introduite par l'article R. 214-1[1645].

L'extension de ces dispositions aux IOTA visait en fait les barrages, qualifiés de retenues collinaires, à usage agricole, comme l'ont illustré les débats qui ont eu lieu. La démarche éclaire parfaitement le contexte de récusation des impacts agricoles et de remise en cause de toute expression contraire, y compris par voie contentieuse. SelonM. Philippe Le Ray, l'objet de cet important amendement était : « *Comme Mme Duflot, à qui [il rendit] hommage, l'avait souhaité dans le cadre de la loi ALUR, de permettre l'application de l'ordonnance du 18 juillet 2013 contre les recours abusifs en matière d'urbanisme. En l'espèce, il s'agit de contentieux liés à l'extension des élevages et aux retenues collinaires ».* Et le député de s'adresser au ministre de l'Agriculture, en précisant que ce dernier souhaitait également *« faire en sorte de développer la production pour « saturer » (sic) nos*[1646] *outils de transformation industrielle »*.

[1643] Le mouvement de fond en la matière fut lancé au milieu des années 2000, selon une spirale qui est allé *crescendo* dans le sens de réfréner les volontés et les possibilités d'ester en justice, comme d'amoindrir les chances de succès des recours. Comme souvent les agriculteurs ont été aux avant-postes. Ce mouvement s'est notamment poursuivi, quelques mois plus tard, par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, dont l'article 14 a modifié l'article L. 600-1-1 du Code de l'urbanisme, rendant irrecevables les recours exercés par des associations déclarées ultérieurement à l'affichage en mairie des demandes d'autorisations d'urbanisme visées. A leur tour, les agriculteurs n'auront de cesse de faire appliquer, pour leurs activités, **l**es dispositions régressives de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme (voir plus loin).

[1644] Loi, dite LAAF, n° 2014-1170 du 13 octobre 2014.

[1645] Amendement n° 423 du 24 décembre 2013 : http://www.assemblee-nationale.fr/14/ amendements/ 1639/ AN/423.asp).

[1646] M. Philippe LE RAY était exploitant agricole et dirigeant d'un GAEC, jusqu'à son élection en tant que député en 2012. Sa suppléante, Marie-Christine LE QUER, est exploitante agricole.

Le député a donc proposé de *« poursuivre la démarche courageuse entamée par le Gouvernement dans le cadre de la loi ALUR contre les recours abusifs en matière d'urbanisme, et d'appliquer les mêmes règles à l'agriculture. Ainsi seuls l'État et les collectivités* [auraient été] *habilités à formuler de tels recours. (Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.)* ». Le rapporteur, M. Germinal Peiro, répondit qu'il était bien connu que « *dans nos territoires, certaines personnes et, parfois, des associations, se sont fait une spécialité de déposer systématiquement des recours contre la construction de bâtiments agricoles ou d'autres bâtiments situés dans des zones protégées ou sur des sites classés. (…) Une discussion a donc lieu dans le cadre de la modernisation du droit de l'environnement. (…) On ne peut pas être constamment sous la menace de recours abusifs qui sont une perte de temps. C'est l'objet de la discussion qui est engagée dans le cadre de cette nécessaire simplification* » (souligné par nous).

Fort de l'engagement d'inscrire cette préoccupation dans le cadre des travaux sur la « modernisation du droit de l'environnement », l'amendement a été retiré. Toutefois, avant même que ces travaux ne soient achevés ont été instituées par voie d'ordonnances, encore une fois, les procédures d'autorisation unique, tant pour les ICPE que pour les IOTA. Lesquelles ont repris en matière de droit au recours l'ensemble des dispositions régressives de l'ordonnance du 18 juillet 2013, relative au contentieux de l'urbanisme. Ce ne furent, dès lors, plus seulement les installations d'élevage et les retenues collinaires qui en ont bénéficié, mais bien toutes les ICPE et tous les IOTA (voir *supra).*

Auparavant, quatre députés UMP, Etienne Blanc (Ain), Daniel Fasquelle (Pas-de-Calais), Yannick Favennec (Mayenne) et Pierre Morel A L'Huissier (Lozère) avaient remis en mars 2012, au Président de la République, un volumineux rapport[1647] identifiant les *« normes règlementaires dont l'application aux collectivités territoriales et aux acteurs locaux limite ou freine le développement économique, social, environnemental, culturel et institutionnel des territoires ruraux »*, au premier rang desquelles figuraient les normes environnementales.

Le rapport s'en prend notamment à l' *« enchevêtrement de mesures dites (sic) de protection à travers différentes législations et réglementations (parcs nationaux, loi sur l'eau, zone Natura 2000, grands sites, zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF), site, biotope) »*. En ce qui concerne les activités agricoles, les auteurs préconisaient déjà de *« supprimer le (…) délai de recours de 6 mois après mise en activité pour les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) relevant des titres I (prélèvement) et III (Impacts sur le milieu aquatique ou sur la sécurité publique) de la nomenclature des installations IOTA ».* Ce qui fut fait en 2015 dans le cadre de la loi « Macron » sur la croissance et l'activité économique, avec la réduction du délai de recours des tiers d'un an à quatre mois et la suppression de la prorogation dudit délai dans les six mois après la mise en activité de l'installation d'élevage.

[1647] « *La simplification des normes au service du développement des territoires ruraux »,* document de 281 pages, en réponse à une mission commandée le 25 octobre 2011 par le président Nicolas Sarkozy.

En outre, forts de leur analyse selon laquelle la législation française est *« beaucoup plus contraignante que la réglementation communautaire appliquée par nos voisins en matière de création et d'extension d'élevage »*, les rapporteurs demandaient un allègement des procédures et notamment des obligations de recourir à des études d'impact.

D'ailleurs, le Conseil des ministres du 18 février 2015, quelques jours avant le Salon de l'agriculture, a annoncé que le régime des installations classées dans le secteur agricole *« sera(it)* [à nouveau] *simplifié dès la fin de l'année 2015, grâce à un alignement du contenu et des modalités de présentation des études d'impact sur ceux des principaux partenaires européens de la France, afin de réduire le volume des dossiers à constituer et d'accélérer les procédures d'instruction des demandes… sans pour autant diminuer les garanties de protection de l'environnement »*. Ces décisions ont été prises, une fois encore, en marge des états généraux de « modernisation » du droit de l'environnement et à l'encontre des engagements préalables qui avaient été pris[1648].

Si les conflits et les contentieux à l'encontre des élevages et des épandages sont nombreux, compte tenu de leur potentiel de nuisances de voisinage et de pollutions de l'environnement, ils ne sont pas moins vifs pour les « retenues collinaires », qu'elles servent à l'abreuvement ou bien aux cultures. A cet égard, le cas du barrage de Sivens[1649] (Tarn) est emblématique et fort tragique, à la suite de la mort du jeune manifestant Rémi Fraisse. Le projet initial, générateur de forts impacts sur le milieu, était également très coûteux : il était évalué à 8, 4 millions d'euros HT, entièrement financé par des fonds publics[1650], alors qu'il n'aurait concerné que 22 exploitants agricoles[1651]. C'est dire la force du lobby.

2) Le lobby agricole contre les contrôles

Les multiples allègements de procédures et d'exigences environnementales, au profit des exploitants d'installations d'élevage mais aussi des cultivateurs, ne sont pas les seules mesures régressives prises. Concomitamment, il convenait également pour les intéressés

---

[1648] Rappelons que la « feuille de route » du Gouvernement pour la modernisation du droit de l'environnement précisait que *« les travaux seront conduits de façon transparente et ouverte. La mise en œuvre des actions de la feuille de route devra se faire avec la participation de l'ensemble des parties prenantes. (…) Aucun chantier parallèle ne sera engagé sans information ni concertation préalables avec le CNTE »* (p. 4).

[1649] D'une capacité évaluée à 1,5 million de m3, le barrage prévu aurait eu une emprise de quelque 48 ha et aurait ennoyé la zone humide du Testet, qualifiée par la DREAL comme faisant *« partie des zones humides majeures du département du point de vue de la biodiversité ».*

[1650] A 20 % pour le maître d'ouvrage (le Département du Tarn et celui Tarn-et-Garonne pour 10 % chacun), l'Agence de l'Eau Adour-Garonne (50 %) et l'Europe (30 % via le Fonds européen de développement régional).

[1651] N. FORRAY et PA. ROCHE, *« Mission pour un projet de territoire du bassin du Tescou (Midi-Pyrénées) Gestion des ressources en eau »,* CGEDD, Rapport n° 009953-02, janvier 2015.

d'obtenir un assouplissement des contrôles. Par une lettre en date du 29 novembre 2011, les directeurs de cabinet des ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture avaient donc demandé au CGEDD et au CGAAER[1652] d'organiser une mission en vue de simplifier les dossiers et les contrôles conduits dans les élevages. Parmi les mesures préconisées par les auteurs de la mission, effectuées en étroite relation avec les exploitants, figure le rapprochement entre les contrôles environnementaux et les contrôles propres à la politique agricole commune (PAC), qui n'ont, pourtant, aucun objet commun et font appel à des compétences différentes. Il est également proposé d' *« annoncer les contrôles 48 heures à l'avance le plus souvent possible »*.

En outre, au motif que, « *le contrôle périodique a d'abord une vocation pédagogique »*, il est préconisé d'articuler les contrôles périodiques des installations soumises à déclaration avec les régimes à adhésion volontaire : « *certification environnementale et charte des bonnes pratiques d'élevage en particulier »*[1653] (souligné par nous). Dans le cas d'une adhésion à la charte des bonnes pratiques d'élevage, la mission propose ainsi d'allonger de cinq à sept ans le délai séparant deux contrôles périodiques.

A la suite de la modification de la nomenclature par le décret du 15 juillet 2011, qui a notamment introduit le régime DC pour les élevages de vaches laitières, les exploitants d'installations détenant entre 101 et 150 animaux ont l'obligation de faire effectuer un contrôle périodique. Ces élevages, au nombre de 1 800 environ, relevaient précédemment du régime de l'autorisation. Dans le cadre du décret susvisé, il convenait donc de rendre applicables aux élevages de vaches laitières les dispositions relatives au contrôle périodique, mentionnées dans l'annexe IV de l'arrêté ministériel du 7 février 2005, fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les élevages de bovins, de volailles et de porcs soumis à déclaration. Il avait donc été soumis au CSPRT, lors de sa séance du 20 novembre 2012, un projet d'arrêté visant à modifier cette annexe, pour définir notamment les non-conformités majeures dans les élevages concernés par le nouveau régime.

Selon la note de présentation de la DGPR aux membres du CSPRT, *« la mise en œuvre du contrôle périodique pour les élevages coûte en moyenne 600 euros environ tous les cinq ans, ce qui revient pour une entreprise à 120 euros par an pour un coût global annuel d'environ 220 000 euros pour les quelque 1800 entreprises concernées. Le nombre d'élevages ICPE exonérés d'étude d'impact et d'enquête publique en cas de création ou de modification substantielle dans leurs conditions de fonctionnement représente environ 150 dossiers par an sur cette catégorie (enquête auprès des services conduite en janvier et février 2011), pour un coût moyen par dossier de 8 000 euros, soit au total environ 1,2 million d'euros.* ***Le gain net global de simplification est donc d'environ 1 million d'euros***

[1652] Respectivement Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD), et Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER).

[1653] P. QUÉVREMONT et M. GUILLET, *« Simplification des dossiers et des contrôles environnementaux en élevage »*, janvier 2012, CGEDD et CGAAER (souligné par nous).

par an »[1654]. L'objectif et l'esprit sous-jacents, qui sous-tendaient les allègements de procédure, au bénéfice de la profession agricole, ressortent clairement.

Malgré la déréglementation majeure consentie aux éleveurs (relèvement considérable du seuil de l'autorisation), malgré l'introduction du régime de l'enregistrement, la soumission au contrôle périodique d'une (petite) partie des élevages relevant de la déclaration a été mal vécue par la profession, qui a tout fait pour réduire à peau de chagrin cette obligation. Elle a ainsi obtenu dans un premier temps que les contrôles réglementaires ne soient que d'ordre documentaire, sous couvert de charte de bonnes pratiques. La note aux membres du CSPRT précise qu' *« une série de réunions de travail avec la profession agricole a permis de dégager les points de synergie entre la démarche de contrôle périodique et la charte des bonnes pratiques d'élevage qui a pour ambition d'amener progressivement les éleveurs vers l'adoption de bonnes pratiques sanitaires et environnementales par la sensibilisation et la pédagogie* », alors que la charte en était à sa quatrième version…depuis sa mise en place en 1999.

Elle indique que cela ne concernait pour l'instant que les éleveurs de bovins, viande et lait, mais que la charte était en cours d'extension aux porcins et volailles. Pour l'administration, « ***la prise en compte de la charte des bonnes pratiques d'élevage en limitant dans le projet d'arrêté le contrôle à un contrôle documentaire****, grâce à une valorisation des efforts entrepris par les éleveurs, devrait amener un plus grand nombre d'entre eux à mettre en œuvre la réglementation relative au contrôle périodique ».* Pourtant, ce dispositif a été un échec, comme il est fréquent dans le monde agricole en matière d'environnement, compte tenu de l'état d'esprit régnant et de la béance des contrôles pratiqués (voir plus loin).

En ce qui concerne la question, importante, des capacités de stockage des effluents d'élevage, le projet d'arrêté soumis à l'avis du CSPRT mentionnait : *« L'exploitant justifie que les capacités des ouvrages de stockage permet de stocker au moins 4 mois de production d'effluents (y compris les eaux résiduaires). Le cas échéant, les documents disponibles sur l'exploitation doivent être consultés (plans des bâtiments et des équipements, étude préalable dans le cadre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricoles...). En zone vulnérable, ce point de contrôle est susceptible de faire l'objet d'une validation documentaire si un rapport de contrôle ou d'audit de moins d'un an mentionne sa conformité »* (souligné par nous).

L'expérience montre cependant que la charte des bonnes pratiques d'élevage n'est que d'une efficacité très limitée sur le plan notamment de la pollution par les effluents d'élevage, bien qu'une grande partie de la profession y adhère[1655]. Nous nous sommes donc opposé lors de la séance du CSPRT à l'absence de relevé de non-conformité

[1654] Note de présentation aux membres du CSPRT, séance du 20 novembre 2012.

[1655] Selon le ministère de l'Ecologie, il y aurait quelque 111 000 éleveurs adhérents (62 % des éleveurs de bovins parmi lesquels : 82 % des éleveurs laitiers et 56 % des éleveurs de bovins et veaux à l'engrais).

majeure, en zone vulnérable, en cas d'insuffisance de capacités de stockage[1656]**.** Une nouvelle formulation du projet d'arrêté a été adoptée par une très large majorité du Conseil, à l'exception de deux voix défavorables (celles de la FNSEA et de l'APCA, l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture). A savoir : ***«*** *En zone vulnérable, une capacité de stockage de moins de quatre mois est susceptible de donner lieu à une non-conformité majeure »* (souligné par nous).

Pour autant, l'arrêté du 29 avril 2013, qui en a résulté, modifiant l'arrêté du 7 février 2005 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les élevages de bovins, de volailles et de porcs soumis à déclaration, a été publié en ces termes :

« Annexe IV : VIII.2. L'exploitant justifie que les capacités des ouvrages de stockage permettent de stocker au moins quatre mois de production d'effluents (y compris les eaux résiduaires). Le cas échéant, les documents disponibles sur l'exploitation doivent être consultés (plans des bâtiments et des équipements, étude préalable dans le cadre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricoles...).

En zone vulnérable, une capacité de stockage de moins de quatre mois ***qui n'est pas justifiée par une conduite particulière d'exploitation*** *est susceptible de donner lieu à une non-conformité majeure »* (en gras et souligné par nous).

Le compte rendu de la séance du CSPRT du 20 novembre 2012 atteste bien de l'absence de la mention « *qui n'est pas justifiée par une conduite particulière d'exploitation »,* dans le projet d'arrêté amendé par lui. Mention qui a été rajoutée après-coup par l'administration, à la suite des récriminations et du vote négatif de la FNSEA et de l'APCA lors de la séance.

Le principe de la concertation selon le format du « Grenelle » et de ses cinq collèges, comme du rôle prééminent du CSPRT, ont volé en éclat face au lobby de la profession agricole. L'administration a, une nouvelle fois, défendu les intérêts d'une profession influente au détriment du reste de la société et de la démocratie participative.

Il a fallu que la France soit à nouveau sous le coup d'une condamnation de la Cour de justice de l'Union européenne, pour ses manquements en matière de maîtrise de la pollution par les nitrates, pour que l'administration revienne à des considérations plus cohérentes et reprenne la formulation établie par le CSPRT, à l'occasion du nouvel arrêté relatif aux prescriptions applicables aux installations d'élevage. Ainsi, l'arrêté du 27 décembre 2013 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à déclaration, sous les rubriques n° 2101, 2102 et 2111, dispose, en son article 3.3.2, que : *« En zone vulnérable aux pollutions par les nitrates, une capacité de stockage non conforme aux valeurs du programme d'actions nitrates est susceptible de donner lieu à une non-conformité majeure ».*

[1656] Compte rendu de la séance du CSPRT du 20 novembre 2012 (daté du 18 décembre, approuvé lors de la séance du 22 janvier 2013), p. 14-15.

En 2011, parmi les 5 145 contrôles périodiques réalisés, il a été décompté à peine 23 contrôles pour les élevages de bovins et de volailles (2101-1 et 2111), alors que ces derniers comptent parmi les ICPE les plus nombreuses. Pas moins de 4 500 élevages étaient pourtant, *a minima,* concernés[1657] (soit une moyenne de 900 élevages par an qui auraient dû obligatoirement recourir à ces contrôles), auxquels s'ajoutaient depuis juillet 2011 quelque 1 800 élevages bovins supplémentaires[1658].

L'inflation des dispositions et des engagements en faveur de la régression du droit de l'environnement dans le secteur agricole, et en particulièrement en matière de contrôle des élevages, a été massive durant l'année 2014. Ainsi, le ministre Philippe Martin, nouvellement chargé du ministère de l'Ecologie, avait déjà accédé à toutes les demandes du monde agricole, du ressort de sa compétence, lors de son allocution prononcée à la clôture de la table ronde « Simplification administrative et normative » des états généraux de l'agriculture, le 21 février 2014. Dans le même temps, un décret venait d'être publié en matière d'urbanisme, comportant de nouvelles dispositions en faveur du monde agricole[1659]. Malgré tout, la FNSEA avait tenu à dénoncer à nouveau *« le décalage entre les orientations volontaristes et constructives affirmées par le gouvernement aux états généraux de l'agriculture, et les pratiques administratives observées sur le terrain »,* à l'issue de son congrès national, qui s'est tenu du 25 au 27 mars 2014 à Biarritz.

Parmi les exigences du syndicat, figurent l'extension rapide du régime d'enregistrement aux élevages de volailles, mais aussi l'obligation d'imposer un dépôt de caution aux auteurs de recours contre les installations classées. La motion adoptée à l'issue du congrès demande même de « *désarmer d'urgence les contrôleurs de l'Onema* »[1660], et de rendre, en fait, inopérants les contrôles.

Dès le 1er avril 2014, pas moins de soixante députés déposent une proposition de loi à l'Assemblée nationale, en vue d'imposer au bénéfice des agriculteurs « *un délai raisonnable pour se préparer aux différents contrôles administratifs, techniques et économiques* ». En l'espèce, le délai raisonnable consiste à ce que les agriculteurs soient prévenus un mois à l'avance de toute visite ou contrôle pouvant être conduite dans leur exploitation. Le rapport précité du CGEDD et du CGAAER avait été décrié pour avoir préconisé qu'en lieu et place des contrôles inopinés, il serait utile d' « *annoncer les*

[1657] Selon les données de la DGPR, Bureau des Biotechnologies et de l'Agriculture : *« Les élevages ICPE »,* in : « *Les mardis de la DGPR »,* La Défense, le 10 avril 2012 (p. 7). Seulement 2,5 % s'y sont conformés…

[1658] MEDDTL, *« Contrôles périodiques de certaines installations classées soumises à déclaration : bilan des contrôles réalisés en 2011 »* p. 3 et 4.

[1659] Décret n° 2014-253 du 27 février 2014, relatif à certaines corrections à apporter au régime des autorisations d'urbanisme, afin d'alléger la procédure d'instruction et de simplifier le régime des autorisations du droit du sol. Il dispense de toute formalité au titre du Code de l'urbanisme, sauf lorsqu'elles sont implantées dans un secteur sauvegardé ou dans un site classé ou en instance de classement, les plates-formes nécessaires à l'activité agricole, et ce, quelle que soit leur superficie. Pour autant, selon la ministre de l'Egalité des territoires et du Logement, Cécile DUFLOT, le texte vise à « *intégrer les préoccupations environnementales dans les procédures d'urbanisme »* propos rapportés par *Actu- Environnement.com,* in : *« Des corrections apportées au régime des autorisations d'urbanisme »,* 3 mars 2014.

[1660] Office national de l'Eau. In : *« La FNSEA, vent debout contre la réglementation environnementale », Actu-Environnement.com*, 28 mars 2014.

contrôles 48 heures à l'avance le plus souvent possible ». Le saut, en quelques années, est proprement saisissant.

L'objectif avancé par les députés est que cette mesure permettrait de remédier au fait que les agriculteurs « *perçoivent ces contrôles non plus comme des formalités mais comme de véritables contraintes* ». Il s'agit donc, clairement, que les contrôles deviennent de simples formalités, facilement acceptables, et acceptées, par les éleveurs.

Si la proposition de loi n'a finalement pas été retenue, à ce jour, elle n'est pas restée lettre morte. Dès le 4 novembre 2014, Manuel Valls annonçait la création d'une mission pour simplifier les contrôles en matière d'environnement dans le secteur agricole. Le Premier ministre a ainsi déclaré le lendemain à l'Assemblée nationale, lors des questions au Gouvernement, qu'il avait décidé de confier une telle mission à un parlementaire, à un agriculteur et à un haut fonctionnaire du ministère de l'Agriculture pour qu'ils « proposent des améliorations et des simplifications aux dispositifs existants (contrôles en matière d'environnement, comme la directive "nitrate" par exemple) et fassent en sorte que les contrôles se passent mieux dans le respect de tous et notamment des agriculteurs » (selon un communiqué de l'Agence France Presse).

Cette mission, après avoir dressé un état des lieux des contrôles en exploitation agricole au titre des différentes réglementations, doit traiter des *« questions de l'acceptabilité, des rôles respectifs du conseil et du contrôle, des possibilités de simplification et de ciblage, ainsi que de la coordination entre administrations »*. Sur cette base, un guide des contrôles sur place sera élaboré, dans le cadre d'un travail avec les professionnels, lequel constituera *« une charte du contrôleur et du contrôlé, mise à la disposition des agriculteurs avant les contrôles pour clarifier l'objectif de chaque mesure, les droits et les obligations de chacun et le déroulement de la procédure ».*

En outre, dans chaque région, les préfets sont tenus de réunir régulièrement un comité aux fins d'assurer une information préalable sur les contrôles, de mieux coordonner les différents contrôles, et de réaliser en commun un retour d'expérience afin d'améliorer la préparation et le déroulement de ces derniers. Il est intéressant de relever, là encore, qu'il n'est pas question dans ce cadre de convier les autres « piliers » du développement durable, tant mis en avant quand il s'agit de discuter des textes relatifs à la protection de l'environnement, à savoir les associations d'environnement et les représentants des salariés agricoles.

Bien mieux, cette mission a été mise en place en dehors des états généraux du droit de l'environnement, alors que selon la feuille de route du Gouvernement pour la modernisation du droit de l'environnement, *« les travaux seront conduits de façon transparente et ouverte. La mise en œuvre des actions de la feuille de route devra se faire avec la participation de l'ensemble des parties prenantes. À ce titre, le Conseil national de la transition écologique (CNTE) assurera la supervision de l'ensemble de la réforme du droit de l'environnement. Aucun chantier parallèle ne sera engagé sans information ni concertation préalables avec le CNTE »* (p. 4).

Or, la feuille de route comprend explicitement la *« mise en place d'un groupe de travail chargé d'étudier les moyens d'améliorer le contrôle et la répression des atteintes à l'environnement »*. La mission concernant le contrôle des activités agricoles, notamment en matière d'ICPE, a été diligentée indépendamment de ce groupe de travail, sans réunir l'ensemble des parties prenantes et sans concertation préalable avec le CNTE.

Doit-on s'en étonner, compte tenu de la puissance du lobby agricole ? Doit-on s'en montré surpris également quand l'objet du groupe de travail, mentionné dans la feuille de route, s'est traduit, de façon régressive, par *« l'amélioration de l'effectivité du droit par une réflexion sur les contrôles et les régimes de sanction »* dans le cadre des états généraux qui en ont résulté ?

A trois jours du Salon de l'agriculture, le Conseil des ministres du 18 février 2015[1661] a annoncé de nouvelles et importantes mesures en faveur des agriculteurs, parmi lesquelles l'allègement des contrôles (déjà fortement réduits) avec davantage de contrôles « sur pièces », que « sur place », et même des contrôles « à blanc », dans un but essentiellement pédagogique. La police des installations classées se muerait en quelque sorte en consultant gracieux pour la profession agricole[1662].

3) Le lobby agricole et les larges privilèges en matière de nuisances de voisinage

Si la profession agricole agit efficacement pour la limitation drastique du droit au recours des tiers, elle sait œuvrer, avec tout autant de succès, pour la limitation du droit à réparation de ces derniers, par le biais du principe de la pré-occupation. De plus, elle a réussi à faire édicter des règles de voisinage très avantageuses, aussi bien par la règle dite de « réciprocité » d'éloignement vis-à-vis des tiers, que par des dérogations prescriptives uniques en la matière.

La théorie de la pré-occupation, qui fait obstacle à une réparation civile dans le cas d'une responsabilité sans faute, diffère des deux autres formes d'exception juridique au

---

[1661] Il avait été précédé, la veille, par une rencontre à Matignon entre le Premier ministre, la FNSEA, les Jeunes agriculteurs, syndicat proche de cette dernière, en présence des ministres de l'Agriculture Stéphane Le FOLL et du Travail François REBSAMEN, ainsi que de la secrétaire d'Etat à l'Enseignement supérieur et à la Recherche, Geneviève FIORASO (on notera avec intérêt que, une fois encore, la ministre de l'Ecologie n'avait pas été conviée). Source : *« Le Gouvernement donne des gages aux agriculteurs », Le Monde Economie,* 18 fév. 2015 *:* http://www.lemonde.fr/economie/article/2015/02/18/le-gouvernement-donne-des-gages-aux-agriculteurs _4578716_3234.html#xlzUZRzRvB0r0U9Y.99.

[1662] Voir : « *Mission contrôle en agriculture »,* Rapport d'étape, JP. BASTIAN, F. MASSAT, S. SAILLANT, 12 février 2015. Des allègements importants ont été également annoncés par le Gouvernement en matière de (nouvelles) exonérations de charges sociales, mais aussi d'assouplissement du droit du travail, confortant en cela la culture patronale des syndicats agricoles (bien éloignée de l'image donnée au public), à savoir que les critères de pénibilité pour les salariés agricoles seront adaptés aux contraintes des entreprises et négociés avec les partenaires sociaux de cette branche. De même, l'embauche des jeunes sera simplifiée et les contraintes liées à l'usage par des mineurs d'échelles ou de machines jugées dangereuses seront levées. Source : *Ibid.*

bénéfice de l'exploitant, à savoir d'une part l'exception d'antériorité, d'autre part, le droit d'antériorité. Ces deux dernières, contrairement à la pré-occupation, se placent sur le terrain de la police administrative. L'ensemble de ces exceptions aux règles de procédure ne s'applique pas au seul profit des élevages, mais ces derniers soit en furent à l'origine, soit en sont souvent les premiers bénéficiaires.

a. L'exception d'antériorité

L'exception d'antériorité, qui n'a guère été critiquée[1663], repose sur le fait qu'un tiers, installé postérieurement à un établissement litigieux, n'est pas fondé à remettre en cause l'autorisation administrative dont bénéficie cet établissement. Cette exception avait été consacrée par le décret impérial du 15 octobre 1810 qui disposait, en son article 9, que *« tout individu qui ferait des constructions dans le voisinage des manufactures et ateliers* [de première classe, pour lesquelles l'autorité prescrit la « *distance des habitations particulières »], après que la formation en aura été permise, ne sera plus admis à en solliciter l'éloignement »*[1664].

La disposition se retrouve, de façon analogue, dans la loi du 19 décembre 1917 : *« Les tiers qui n'ont acquis des immeubles, n'en ont pris à bail ou n'ont élevé des constructions dans le voisinage d'un établissement classé que postérieurement à l'affichage ou à la publication de l'arrêté autorisant l'ouverture de ces établissements ou atténuant les prescriptions primitives imposées ne sont pas recevables à déférer ledit arrêté en conseil de préfecture »* (art. 14). Elle a ensuite été reprise dans la loi du 19 juillet 1976[1665] et se trouve actuellement codifiée à l'article L. 514-6 III. Il s'agit là en quelque sorte d'un premier « *bouclier juridique pour l'exploitant »*[1666].

Toutefois, à l'occasion d'un trouble de voisinage portant sur le bruit généré par une meunerie, le Conseil d'Etat a précisé que si ces dispositions font obstacle à ce que les tiers mettent en cause la légalité des actes antérieurs à leur installation dans le voisinage qui déterminent les conditions de fonctionnement d'une installation classée, *« elles ne s'opposent pas, en revanche, à ce qu'ils contestent, s'ils y ont intérêt, les actes postérieurs à leur établissement et par lesquels l'autorité compétente modifie ou complète les*

[1663] Certains parlementaires avaient toutefois fait part de leur désapprobation, lorsqu'il s'est agi de reprendre cette disposition dans la loi du 19 juillet 1976 : *« Il ne serait pas concevable d'accorder aux installations existantes un droit acquis à la production de nuisances »* (Rapport Bignon, *JOAN,* Doc. n° 2143, 1975-1976, p. 31).

[1664] L. RESSICAUD a mis en évidence que cette disposition contrevenait aux droits des tiers : L. RESSICAUD, *« Des droits des tiers lésés par le voisinage des établissements incommodes, insalubres et dangereux »,* thèse, Droit, Lyon, 1902.

[1665] Cette disposition a toutefois été étendue à l'enregistrement (le régime de la déclaration en reste exclu). Par ailleurs, les termes établissement et conseil de préfecture ont été actualisés et remplacés respectivement par installation et juridiction administrative.

[1666] Selon l'expression de Y. KAROUTCHI, *« L'installation classée face à ses nouveaux voisins : le principe de la pré-occupation individuelle* [en fait, en matière d'exception d'antériorité] *», Envir. & Tech.,* juin 2002, p. 63-64.

prescriptions imposées à l'exploitant pour la protection de l'environnement » (CE, 22 octobre 2004, *Sté Française de meunerie,* n° 242323).

b. Le droit d'antériorité ou le bénéfice des droits acquis

L'exception d'antériorité se double d'un deuxième « bouclier », à savoir le **droit d'antériorité**, ou le bénéfice des droits acquis avant l'entrée en vigueur de la loi ou de la nomenclature classant l'installation. Disposition qui est beaucoup plus contestable. Le décret de 1810, très précautionneux à l'égard du droit d'entreprendre, avait également consacré ce principe en son article 11 : *« Les dispositions du présent décret n'auront point d'effet rétroactif : en conséquence tous les établissements qui sont aujourd'hui en activité continueront à être exploités librement, sauf les dommages dont pourront être passibles les entrepreneurs de ceux qui préjudicient aux propriétés de leurs voisins ; les dommages seront arbitrés par les tribunaux ».* Contrairement à l'exception d'antériorité, le droit d'antériorité préserve le droit des tiers.

La loi de 1917 avait exonéré d'autorisation ou de déclaration, au titre de cette loi, les établissements existant antérieurement aux réglementations d'administration publique qui ont classé les activités les visant, tout en les soumettant à la surveillance de l'inspection des établissements classés (art. 27).

La loi de 1976 a repris cette disposition en l'appliquant très largement. Avant juillet 2013, l'exercice de ce droit d'antériorité permettait à l'exploitant d'une installation de poursuivre son activité *« dans les conditions qui lui étaient antérieurement applicables, lorsque celle-ci se trouve nouvellement inscrite à la nomenclature des installations classées ou fait l'objet d'une modification de son classement au sein de la nomenclature »*[1667]. Depuis cette date, la loi DDAUE[1668] a encore considérablement étendu le droit d'antériorité, qui s'applique désormais également lorsque l'origine du changement de classement de l'installation dans la nomenclature est un changement de classification de dangerosité d'une substance, d'un mélange ou d'un produit utilisé ou stocké dans l'installation (second alinéa ajouté à l'art. L.513-1).

Comme le souligne le député Plisson dans son rapport sur le projet de loi, *« en droit des ICPE, ce principe d'antériorité est un régime exceptionnel mis en place afin de protéger des situations existantes et légalement constituées »* [1669] (souligné par nous). En conséquence, il considère cette extension comme *« bienvenue, en cohérence avec les principes*

[1667] H. BRUNET-LECOMTE, « *Les conditions du droit d'antériorité : état des lieux de la jurisprudence », BDEI* 2011, n° 31.

[1668] Loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable.

[1669] P. PLISSON, Assemblée Nationale, rapport n° 913, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 10 avril 2013.

généraux du droit des ICPE qui n'appelle donc pas, de [son] *point de vue, de commentaires particuliers ».*

L'exception d'antériorité, tout comme le droit d'antériorité, ont pour objet d'assurer la sécurité juridique de l'exploitant qui se trouve soumis à des circonstances nouvelles, en le prémunissant contre une évolution du droit ou contre des contentieux diligentés par de nouveaux voisins[1670].

c. La forte restriction du droit à réparation par le principe de la pré-occupation

La pré-occupation résulte d'une construction doctrinale, dont l'origine remonterait au droit coutumier[1671]. Elle constitue une exception substantielle à l'application de la théorie des troubles du voisinage, en supprimant le droit à réparation pour des dommages causés aux voisins par des nuisances dues à des activités lorsque le permis de construire (ou la prise de bail) a été demandé postérieurement à l'existence des activités les occasionnant. A condition toutefois, ce qui atténue sensiblement cette atteinte au droit à réparation, que les activités soient exercées en conformité avec les dispositions légales en vigueur et se soient poursuivies dans les mêmes conditions.

Ce principe avait été initialement introduit dans notre droit positif à l'article L. 421-9 du Code de l'urbanisme par la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme (art. 70). Puis, cette disposition a été modifiée et transférée dans le Code de la construction et de l'habitation à l'article L. 112-16, par la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980. Il est né de la pression du lobby agricole, mais aussi d'élus ruraux, afin de faire échec aux revendications et aux contentieux de citadins nouvellement installés dans le monde rural, qui se trouvaient parfois affectés par des nuisances résultant essentiellement d'activités agricoles[1672]. D'ailleurs, la rédaction originelle de l'article ne concernait que les exploitations agricoles ; au cours des travaux parlementaires les industriels ont su faire étendre le principe à l'ensemble des activités économiques.

Les débats parlementaires lors du projet de loi d'orientation agricole susvisée attestent clairement de cet état de fait. Ainsi le député Boyon, pour justifier la disposition, avait

---

[1670] Rappelons à cet égard que Michel PRIEUR souligne combien les installations classées bénéficient *« d'un privilège exorbitant du droit commun en matière de police, celui de pouvoir continuer à fonctionner sur la base d'un droit acquis d'antériorité par rapport à la loi nouvelle. Ces prétendus droits acquis sont autant de droits acquis à nuire ».* De même, en ce qui concerne l'application de prescriptions nouvelles aux installations existantes : *« Il reste pour le moins étonnant que les mesures de police dans le domaine des pollutions industrielles ne s'imposent pas immédiatement à toutes les situations existantes, conformément au principe normalement applicable en matière de police, selon lequel on ne peut exciper de droits acquis pour s'opposer à une mesure de police ». In : « Droit de l'environnement », op. cit.,* p. 565 et 566.

[1671] J. LAURENT, *« Du droit de voisinage »,* thèse, Paris, 1903, p. 135, note 2. Voir également sur l'importance et l'influence du droit coutumier : F. GARNIER et J. VENDRAND-VOYER, *« La coutume dans tous ses états »,* Ed. La mémoire du Droit, Paris, 2013 ; F. PERMINGEAT, *« La coutume et le droit de l'environnement »,* thèse Droit, Lyon 3, 2009.

[1672] M. PRIEUR, « *Le parlement contre l'environnement », RJE 2/*1977, p. 131. Pour l'exaspération des élus ruraux : C. BEAUPETIT, JO Déb. Sénat, 7 mars 1980, p. 726.

repris des raisons invoquées au cours du XIXe siècle, selon lesquelles les *« nuisances* [étaient] *normales et prévisibles dans l'espace où s'exerce(aie)nt les activités* [agricoles] *en question et elles* [devaient] *être alors très normalement supportées ».* Argument partagé par de nombreux autres parlementaires, comme le sénateur Rudloff, pour lequel il convenait de préserver l'activité agricole contre les actions *« intempestives de voisins qui veulent bénéficier de la vie à la campagne sans en supporter certains inconvénients »,* ou bien le sénateur Beaupetit pour lequel *« il y a lieu de protéger les agriculteurs depuis fort longtemps en place contre des réclamations* (…) *intempestives »*[1673]*.* Isabelle Doussan considère qu'il s'agit là d'une *« reconnaissance au profit des agriculteurs d'un droit à produire, qui s'analyse en réalité comme un droit de nuire à leur voisinage »*[1674]*.*

A la suite de l'arrêt *TAT*[1675], les activités aéronautiques ont été ajoutées à la (déjà) longue liste des activités bénéficiant du principe de la pré-occupation, par la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 Urbanisme et habitat (art. 72).

L'article L. 112-16 du Code de la construction et de l'habitation dispose dorénavant que *«les dommages causés aux occupants d'un bâtiment par des nuisances dues à des activités agricoles, industrielles, artisanales, commerciales ou aéronautiques, n'entraînent pas droit à réparation lorsque le permis de construire afférent au bâtiment exposé à ces nuisances a été demandé ou l'acte authentique constatant l'aliénation ou la prise de bail établi postérieurement à l'existence des activités les occasionnant, dès lors que ces activités s'exercent en conformité avec les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur et qu'elles se sont poursuivies dans les mêmes conditions »*.

Le principe a été très abondamment commenté, et fortement critiqué, voire combattu, par le fait qu'il contrevient à la théorie des troubles anormaux du voisinage et s'oppose au droit à réparation en l'absence de faute (voir plus loin). Il est même contraire au principe de la responsabilité du fait personnel posée par l'article 1382 du Code civil, selon lequel : *« Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui*

[1673] Respectivement : M. BOYON, JO Déb. AN, 10 av. 1980, p. 283 ; M. RUDLOFF, JO Déb. Sénat, 21 mai 1980, p. 2058 et C. BEAUPETIT, JO Déb. Sénat, 7 mars 1980, p. 726.

[1674] I. DOUSSAN, « *Elevage et droit des établissements classés » in « Genèse du droit de l'environnement »,* vol. II (droit des espaces naturels et des pollutions), L'Harmattan, 2001, p. 145.

[1675] La Cour de cassation avait relevé que l'article L. 112-16 du CCH ne s'appliquait pas aux mouvements d'avions : Cass., 3ème civ., 8 juillet 1992, *Transport aérien transrégional (TAT),* n° 90-11170, Bull. 1992 III N° 245 p. 150. Les activités aéronautiques ne figuraient effectivement pas parmi les activités visées par cette disposition, alors même que le principe de la pré-occupation avait été institué en s'inspirant de la solution jurisprudentielle établie par la Cour de cassation portant sur des …activités aéronautiques dans l'affaire *Aéroport de Nice.* Ainsi, nonobstant l'article 36 du Code de l'aviation civile qui confère une responsabilité de plein droit à la charge de l'exploitant pour les dommages causés par l'évolution des aéronefs aux personnes et aux biens situés à la surface, indépendamment de toute notion de faute, la Cour a jugé qu'une compagnie aérienne, dont les avions causent des troubles de voisinage aux propriétaires riverains de l'aéroport, *« peut être exonérée en tout ou en partie de la responsabilité de plein droit qui lui incombe en vertu de l'article 36* [précité], *s'il est établi que ces propriétaires n'ont pas, avant de faire construire, pris leurs précautions en se renseignant sur les conditions d'exploitation contemporaines ou futures, normalement prévisibles, et en adoptant les mesures propres à limiter la gêne due aux bruits des avions »* ; Cass., 2ème civ., 8 mai 1968, n° 66-11568 et 66-12621.

par la faute duquel il est arrivé, à le réparer »[1676]*.* Si le juge, judiciaire comme administratif, appliquait depuis fort longtemps le principe de la pré-occupation, pour atténuer la responsabilité du pollueur et à l'occasion pour l'exonérer complètement, dans le cadre de la loi du 31 décembre 1976, on se situe sur un autre plan : le tiers installé postérieurement à l'établissement litigieux n'a plus aucun droit à réparation en cas de responsabilité sans faute.

Il peut toutefois être considéré comme des plus légitimes d'assurer la sécurité juridique de l'exploitant d'une activité qui s'exerce antérieurement à l'installation desdits voisins, et de sauvegarder l'outil de travail. D'autant plus que, contrairement à l'exclusion d'antériorité, visée par l'article L. 514-6 III, la pré-occupation ne s'applique pas dès l'affichage ou la publication de l'arrêté autorisant ou modifiant l'exploitation de ces activités, ce qui limite fortement à ce stade la capacité des intéressés à être informés et à apprécier les éventuelles nuisances, mais lors du fonctionnement de l'activité[1677] ; en conséquence, à un moment où les nuisances apparaissent. L'esprit même de ce principe avait d'ailleurs été défendu très tôt par quelques-uns.

Ainsi, Duvergier considérait qu'en vertu de l'article 544 du Code civil, lequel constitue la clé de voûte du droit de la propriété, *« lorsqu'un établissement fonctionne, en respectant les lois et les dispositions des règlements, soit généraux, soit spéciaux, celui qui l'exploite ne franchit point les limites assignées à l'exercice du droit de propriété »*[1678]. De même, pour Demolombe, le propriétaire qui s'installe dans le voisinage d'un établissement industriel antérieurement créé s'est « *lui-même, et de son plein gré, soumis à en supporter les incommodités »*[1679]*.* Selon ces auteurs, qui s'inscrivaient toutefois dans le contexte du XIXe siècle, il existerait une sorte de droit à nuire du moment que l'activité s'exerce en conformité avec les dispositions qui s'imposent à l'exploitant.

S'agissant en l'espèce de « dommages causés », donc avérés, aux occupants voisins, ce droit à nuire, voire à polluer, est-il pour autant acceptable ? Surtout quand la disposition permet de porter atteinte au-delà de l'anormalité, qui était jusqu'alors admise par la théorie des troubles anormaux de voisinage[1680]. Laquelle n'est déjà pas sans critique par

---

[1676] Que le dommage ait été causé par son fait, mais aussi par sa négligence ou par son imprudence (art. 1383).

[1677] Par contre, la pré-occupation s'applique indifféremment en faveur de toute installation classée, y compris pour toutes celles qui relèvent du régime de la déclaration.

[1678] P. DUVERGIER, *RDFE*, t. X, 1843 p. 425.

[1679] C. DEMOLOMBE, Cours de Code Napoléon, t. 12, 5e éd., 1872, n° 669, p. 155. In F. G. TREBULLE, *« Le Conseil constitutionnel, l'environnement et la responsabilité : entre vigilance environnementale et pré-occupation », RDI* 2011, p. 369 et s. On se reportera à cet article, très documenté, pour maints détails sur la genèse et l'analyse de la pré-occupation.

[1680] La théorie des troubles de voisinage est d'ailleurs née lors d'une affaire mettant en cause un établissement classé, puisque l'arrêt fondateur de la Cour de cassation résultait de la volonté de celle-ci de concilier la protection des tiers, victimes de bruits assourdissants en provenance d'une usine voisine, et celle d'assurer aux industries la possibilité de fonctionner et de se développer (Cass., 27 nov. 1844, *DP* 1845, 1.13.). Plus d'un siècle plus tard, dans une affaire de bruits générés cette fois par une boulangerie industrielle, la Cour a établi, et érigé en principe autonome, la théorie des troubles anormaux de voisinage, en vertu de la laquelle la responsabilité de l'auteur des faits est engagée non pas sur le fondement de l'article 1382 du Code civil, mais sur celui d'un *principe général* : « *Nul ne doit causer à autrui un trouble anormal de voisinage »* (Cass., 2e Civ., 19 nov. 1986, n° 84-16.379 ; Bull. 1986, II, n° 172). Il a été jugé que

le fait même que cette théorie assure une impunité à tout auteur de troubles ou de nuisances qui resteraient en-deçà d'un seuil considéré, de façon difficilement objective, comme relevant de circonstances ou d'un niveau normal[1681].

C'est pourquoi, l'idée d'un tel principe, avait été longtemps combattue aussi bien par la doctrine que par la jurisprudence, en vertu de la réserve des droits des tiers explicitement prévue depuis le décret du 15 octobre 1810[1682]. Nombreux ont alors été ceux qui avaient jugé de façon très critique, et même pour certains qualifié de « scélérate », la disposition législative qui avait institué le principe de pré-occupation[1683]. Certains n'y voient d'ailleurs pas seulement un recul du droit de l'environnement, mais bien « une régression du droit des victimes »[1684] sous la pression initiale du monde agricole. C'est dire la force de ce lobby, quand une telle disposition a pu voir le jour au sein d'une loi d'urbanisme qui, par ailleurs, avait pris en compte de nombreux enjeux environnementaux, y compris en matière de protection de la nature par l'institution des zones d'environnement protégé[1685].

La question de la constitutionnalité de cette disposition s'est également posée, au regard de la Déclaration de 1789, des droits de la propriété, mais aussi, par la suite, au regard de la Charte de l'environnement[1686]. D'ailleurs, lors des travaux préparatoires à la loi du 31 décembre 1976, le Sénat s'était lui-même fortement interrogé sur la constitutionnalité de la disposition relative à la pré-occupation, mais, comme le rapporte François Guy Trébulle, *in fine* la commission mixte paritaire l'adopta *« au vu du souhait des élus de*

---

cette doctrine, reprise continûment par la jurisprudence, ne constituait pas une atteinte disproportionnée au droit de propriété, tel que défini par l'article 544 du Code civil et protégé par l'article 1er de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Cass., 2è Civ., 23 octobre 2003, n° 02-16.303 ; Bull. 2003, II, n° 318, p. 258).

[1681] V. notamment P. GIROD, « *La réparation du dommage écologique », LGDJ*, 1974, p. 49 ; J. UNTERMAIER, *« Le droit de l'environnement. Réflexions pour un premier bilan »*, Université de Nice, PUF, 1981, p. 35, et F. CABALLERO, *« Essai sur la notion juridique de nuisance »,* LGDJ, 1981.

[1682] V. notamment Cass., 17 juill. 1845, *Jour. Pal.* 1846/01, p. 94 ; Cass., 18 fév. 1907, *DP* 1907, 1, p. 385.

[1683] Parmi lesquels, outre P. GIROD et J. UNTERMAIER, *op. cit.* : M. PRIEUR, « *Le parlement contre l'environnement », RJE 2/*1977, p. 134 ; G. ENDREO, « *La théorie des troubles de voisinage après les lois du 31 décembre 1976 et du 4 juillet 1980 »* : *RDI* 1981, p. 460 ; M. PRIEUR, *« Requiem pour la réserve des droits des tiers », RJE* 1981. 289. Voir, pour une compilation de jurisprudences : Y. TREMORIN, *« Le bénéfice de la pré-occupation et la réparation des troubles du voisinage : Examen critique du droit de nuisance consacré par l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation », JCP N* 2004, 1327 (1ère part.), 1340 (2e part.), 1371 (3e part.) ; F. BOUYSSOU, *A.J.D.A.*, 1981, p. 111. J. CARBONNIER n'a pas hésité, quant à lui, à considérer le texte de « scélérat » (in : *« Le droit civil. Les biens »,* t. 3, Thémis, n° 9, 1980). De même, F. CABALLERO conteste la *« légalisation de la quasi-totalité des nuisances existantes », op. cit.*, p. 270.

[1684] M. PRIEUR, « *La déréglementation en matière d'environnement », RJE*, 3/1987, p. 319 ; « *Requiem pour la réserve des droits des tiers », RJE*, 4/1981, p. 289.

[1685] Zones qui furent supprimées par la loi sur la décentralisation du 7 janvier 1983.

[1686] V. notamment en faveur de l'anticonstitutionnalité : R. LEOST, *« La légitimité des nuisances résultant d'activités économiques. L'inconstitutionnalité de l'article L. 112-16 du Code de la construction et de l'habitation », AJDI* 1996, p. 287 ; Y. TREMORIN, *op. cit. ;* M. PICHARD, « *Le droit à : Etude de législation française »,* Économica, 2006, p. 453.

prévenir des contentieux essentiellement ruraux (pour ceux qui furent évoqués) menés par des résidents secondaires contre des agriculteurs »[1687] (souligné par nous).

L'affaire fut tranchée à l'occasion d'une saisine par la Cour de cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) de l'article L. 112-16 du Code de la construction et de l'habitation, le Conseil constitutionnel ayant déclaré cette disposition conforme à la Constitution (décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autres*). En effet, l'Assemblée suprême a considéré que la disposition contestée n'est contraire à aucun droit ou liberté que la Constitution garantit, que ce soit en vertu de la Déclaration de 1789 qu'en vertu des articles 1er,2, 3 et 4 de la Charte de l'environnement[1688].

Cependant, bien qu'il énonce, dans le même considérant 5, que le législateur ne saurait, dans l'exercice de sa compétence, restreindre le droit d'agir en responsabilité dans des conditions qui en dénaturent la portée, le Conseil constitutionnel a jugé que la disposition contestée ne méconnaît ni le principe de responsabilité, ni les droits et obligations qui résultent des articles 1er à 4 de la Charte de l'environnement, au motif qu'elle ne fait pas obstacle à une action en responsabilité fondée sur la faute[1689].

Pour autant, l'article L. 112-16 du Code de la construction et de l'habitation interdit bien toute action en responsabilité sans faute, laquelle est le fondement même de la théorie des troubles anormaux de voisinage. Cette disposition législative, introduite initialement en faveur des exploitants agricoles, constitue bien une régression par rapport au droit préexistant et notamment *« par rapport à la position traditionnelle du juge civil, qui acceptait d'indemniser (au moins partiellement) les victimes de troubles anormaux de voisinage »*, quand bien même ceux-ci s'étaient installés postérieurement aux exploitations. Et ceci, du fait même qu'il s'agit de troubles anormaux de voisinage. Ainsi, comme l'expose encore Jessica Makowiak : *« La censure effective de la régression ne dépend pas simplement de l'affirmation d'une obligation constitutionnelle de vigilance vis-à-vis de l'environnement, mais bien plus encore de l'intensité du contrôle du juge quant à*

[1687] JO Sénat 1976-1977, n° 100, 14 déc. 1976. In F.G. TREBULLE, *« Le Conseil constitutionnel, l'environnement et la responsabilité : entre vigilance environnementale et pré-occupation », RDI* 2011, p. 369 et s.

[1688] Le Conseil constitutionnel a énoncé, par la même occasion, l'obligation de vigilance résultant des dispositions combinées des articles 1er et 2 de la Charte, à savoir que *« chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité ».* Cependant, dès la loi du 10 juillet 1976, le législateur avait posé le principe de l'obligation, plus exigeante et contraignante, du respect de l'environnement. L'obligation de (simple) vigilance est d'ailleurs en retrait par rapport aux termes de l'article 2 de la Charte : *« Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ».* Elle a toutefois conduit au dépôt d'une proposition de loi, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale en mars 2015, concernant le devoir de vigilance des sociétés-mères. Elle vise à responsabiliser les entreprises, leurs filiales et leurs sous-traitants lors de pollutions ou de violation des droits humains, dans la continuité des principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme adoptés par le Conseil des droits de l'Homme des Nations-Unies en juin 2011.

[1689] Voir notamment P. STEICHEN, *« Charte de l'environnement et troubles anormaux de voisinage », RJE* 2011, p. 393 ; F. G. TREBULLE, *op. cit.* Voir, à l'inverse, sur le contentieux de la responsabilité sans faute en matière d'ICPE : D. GILLIG, *« Contentieux de la responsabilité sans faute », Envir.,* n° 6, juin 2013, comm. 44, p. 43.

l'action du législateur »[1690]*.* Or, quand des intérêts économiques sont en jeu, l'intensité de ce contrôle est fortement amoindrie, quand ce dernier ne se retourne pas contre la protection de l'environnement (voir *supra).*

Toutefois, comme l'a mis en évidence N. Namiech[1691], l'application de l'article L. 112-16 qu'en fait le juge, reste globalement mesurée eu égard aux conditions préalables d'invocabilité et au fait que les installations fonctionnent rarement sans avoir fait l'objet de modifications, quand elles ne s'écartent pas de la conformité réglementaire. Ainsi, la préo-ccupation ne peut pas être invoquée par un éleveur, pour échapper à sa responsabilité pour des troubles anormaux de voisinage, si les conditions d'exercice de son activité ont évolué, même si la nature de l'activité est restée inchangée. Ainsi, la Cour de cassation a confirmé l'arrêt de la Cour d'appel qui avait refusé de faire droit à l'exception de préoccupation « *attendu qu'ayant souverainement relevé que les époux R. n'avaient connu d'autre voisinage que celui d'un troupeau de bovins en pâture dans les prés pendant environ 10 ans, sans commune mesure avec l'activité que devait développer M. V., qui, ayant réalisé d'importants travaux pour la construction et l'aménagement d'une bergerie pouvant accueillir 300 brebis, ne pouvait invoquer la continuité d'une exploitation d'ovins pour se prévaloir de l'antériorité de l'occupation »* (Cass. 3ème civ., 11 juin 2014, n° 12-28315).

En outre, il faut désormais compter sur un autre dispositif de « simplification », aux conséquences fort avantageuses pour les exploitants. Le décret n° 2014-1273 du 23 octobre 2014, relatif aux exceptions du principe selon lequel « le silence vaut acceptation », sur le fondement de la loi modifiée n° 2000- 321 du 12 avril 2000, compte, parmi les rares exceptions, les autorisations d'un projet soumis à étude d'impact environnemental. En conséquence, dans le cadre d'un regroupement ou d'une « modernisation » d'un élevage, eu égard à l'exonération d'étude d'impact, le préfet ne dispose désormais que de deux mois pour prendre sa décision. Passé ce délai, le silence gardé vaut acceptation, tant que le projet satisfait aux règles communautaires. Cette nouvelle disposition réduit considérablement les possibilités pour le préfet d'un examen attentif du dossier, notamment par un transport sur les lieux de l'inspection.

Comme le souligne Simon Charbonneau, la réforme législative constitue une nouvelle régression du droit de l'environnement, du fait même que, par définition, la décision implicite d'autorisation ne sera pas rendue publique. Ce qui va à l'encontre de l'obligation d'information et rend bien plus difficiles les recours administratifs, alors qu'ils représentent « *l'instrument juridique de contre-pouvoir privilégié par les associations »*[1692]***.***

[1690] J. MAKOWIAK, *« La concrétisation du principe de non régression en France »* in : M. PRIEUR et G. SOZZO (dir.), *« La non régression en droit de l'environnement »,* Bruylant, 2004, p. 259-284.

[1691] N. NAMIECH, *« Vingt ans d'interprétation restrictive de l'article L. 112-16 du Code de la construction et de l'habitation », RJE* 2001, p. 47.

[1692] S. CHARBONNEAU, *« La fin du principe 'silence vaut refus'. Une régression pour le droit de l'environnement », Dr. env.,* n° 228, nov. 2014, p. 379. Certes, la demande qui peut être acquise implicitement doit être publiée par l'administration et une attestation de la décision implicite d'acceptation

Alors que cette réforme a officiellement pour cadre les droits des citoyens et leurs relations avec les administrations[1693], ce sont essentiellement les relations des entrepreneurs et des opérateurs économiques qui sont facilitées, pas celles des citoyens. Il en est ainsi des demandes de communication des documents administratifs, essentielles s'il en est pour les citoyens et pour les associations, non seulement pour être informés mais aussi, le cas échéant, pour asseoir leur recours : le silence vaut toujours refus de la demande. De même, l'exclusion de la communication de plein droit des documents préparatoires à une décision est maintenue pour les tiers[1694]. Nous sommes loin d'une simplification des procédures pour le citoyen et une amélioration de ses relations avec l'administration[1695].

d. Des règles de voisinage au service de l'élevage

Deux exemples phare illustrent fort bien comment les dispositions légales sont prises dans l'optique de favoriser les activités agricoles, même si c'est au détriment des tiers qui peuvent être exposés à de sérieuses nuisances de voisinage. Ces derniers sont de toute façon considérés par le législateur comme par l'administration comme des gêneurs, dont il convient de restreindre par ailleurs tant les droits au recours que les droits à la réparation (voir *supra)*.

Le premier dispositif est le **principe dit de « réciprocité ».** En effet, dans le but de limiter les nuisances de voisinage dues aux activités agricoles, ces dernières, et essentiellement les installations d'élevage, qu'elles relèvent ou non d'installations classées, doivent respecter certaines règles qui soumettent leur implantation, ou leur extension, à des distances d'éloignement de toute construction à usage d'habitation ou à usage professionnel. La réciprocité, à l'égard des tiers, n'était pour autant, par le passé, pas expressément réglementée.

Lors de l'examen au Sénat, en 1999, du projet de loi d'orientation agricole, un article additionnel a été adopté imposant aux autorisations de construire des tiers la réciprocité

---

doit être délivrée à toute demande, mais, outre que ce dispositif crée une charge non négligeable pour l'administration, il exige une vigilance et un suivi quasi professionnels de la part des intéressés qui sont fort éloignés d'une démarche de simplification pour ces derniers (contrairement au demandeur, qui en est le seul bénéficiaire).

[1693] Le communiqué du Conseil des ministres du 22 octobre 2014 portant sur les projets de décrets mettant en œuvre le « silence vaut accord » au sein des administrations d'État, qualifie ainsi cette réforme *« de révolution juridique»,* qui a *« pour ambition de rétablir le lien entre les citoyens et leur administration »,* et qui *« s'appliquera au quotidien à des procédures qui ont un impact réel sur la vie des Français et des entreprises »*.

[1694] En dehors des informations relatives à l'environnement, en application des articles L. 124-1 et suiv.

[1695] Aussi, ne partageons-nous pas les formulations de certains commentateurs, telle : *« Choc de simplification : le couple administration-citoyen se modernise » :* C. VINIT-GUELPA, *CPEN,* n° 439, déc. 2014, p. 21.

des distances d'implantation exigées pour les bâtiments agricoles : « *Lorsque des dispositions législatives ou réglementaires soumettent à des conditions de distance l'implantation ou l'extension de bâtiments agricoles, la même exigence d'éloignement doit être imposée à toute construction ultérieure à usage d'habitation ou à usage professionnel nécessitant une autorisation administrative de construire »*[1696]. Ainsi est né le principe général de réciprocité.

Aux termes du nouvel article L. 111-3 du Code rural, aucun permis de construire portant sur tous les terrains situés à une certaine distance des installations agricoles (souvent une bande de 100 m) ne pouvait donc être accordé, quand bien même le document d'urbanisme en vigueur prévoyait que les terrains concernés pouvaient être urbanisés. En outre, cette interdiction frappait également l'extension des constructions existantes.

Non seulement cette disposition était de nature à remettre en cause les documents d'urbanisme établis par les communes, mais elle s'est révélée très pénalisante pour de nombreuses communes rurales ou petites de par les fortes restrictions à l'urbanisation qui en résultaient. Il convenait dès lors d'ajuster le texte ; les modifications qui y furent apportées sont riches d'intérêt sur les enjeux de pouvoir entre le monde agricole, qui comprend de nombreux élus communaux et qui s'appuie sur des relais parlementaires très efficaces, et le reste de la société, essentiellement citadine.

Des aménagements sont ainsi opérés et une première dérogation est introduite, dès l'année suivante, à l'occasion de la loi, dite SRU, n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain. Les extensions des constructions existantes des tiers sont exclues de la règle de réciprocité. De plus, est introduit un second alinéa à l'article L. 111-3 du Code rural autorisant la délivrance d'un permis de construire pour une distance d'éloignement inférieure, pour tenir compte des spécificités locales, après avis de la chambre d'agriculture, notamment dans les zones urbaines délimitées par les documents d'urbanisme opposables aux tiers et dans les parties déjà urbanisées de la commune, en l'absence de documents d'urbanisme[1697].

Mais, quelques années plus tard, à l'occasion de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoriaux ruraux (article 79), la profession agricole obtient non seulement de nouvelles restrictions aux aménagements précédents, mais aussi un renforcement à son profit de la règle de la réciprocité. Ainsi, des règles d'éloignement différentes peuvent être autorisées, lors de la délivrance du permis de construire, mais dans les seules parties urbanisées (et non plus urbaines[1698]). De plus, ces règles doivent

---

[1696] Article 105 de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole créant l'article L. 111-3 du Code rural. Dans la même veine, la loi du 9 juillet 1999 avait également introduit la première exemption à l'interdiction de construire sur le littoral, au bénéfice de constructions ou d'installations liées aux activités agricoles ou forestières (dérogation à l'article L.146-4 du Code de l'urbanisme), qui fut encore renforcée par la suite par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux**.**

[1697] H. CONAN, *« Distances d'éloignement autour des exploitations agricoles », BDEI*, 5/2001, p. 45.

[1698] Selon les dispositions de l'article R. 123-5 du Code de l'urbanisme, « *peuvent être classés en zone urbaine les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter* ». Il en résulte que les

être précisées dans le PLU, ou, dans les communes non dotées d'un PLU, par délibération du conseil municipal, prise après avis de la chambre d'agriculture et enquête publique.

Non seulement, cet aménagement textuel limite fortement les droits des tiers, mais il s'est accompagné pour les agriculteurs du droit de procéder à l'extension limitée et aux travaux rendus nécessaires par des mises aux normes des exploitations agricoles existantes, *« nonobstant la proximité de bâtiments d'habitations »*, dans les secteurs où des règles spécifiques ont été fixées en application de la disposition précédente. Le principe de « réciprocité », légitime en soi, est, déjà à ce stade, devenu déséquilibré à l'avantage de l'agriculteur[1699].

Une année plus tard, la loi d'orientation agricole n° 2006-11 du 5 janvier 2006, modifie encore le premier alinéa de l'article L. 111-3 du Code rural[1700], en étendant la règle de réciprocité à tout changement de destination des habitations et immeubles à usage non agricole. Il ajoute, de plus, un nouvel alinéa sous forme d'une dérogation supplémentaire à une dérogation préexistante. Ainsi, il peut dorénavant être dérogé aux règles du premier alinéa, sous réserve de l'accord des parties concernées, par la création d'une servitude grevant les immeubles concernés par la dérogation, dès lors qu'ils font l'objet d'un changement de destination ou de l'extension d'un bâtiment agricole existant[1701].

Le principe de « réciprocité », déjà largement en faveur de l'exploitant agricole, devient manifestement une arme juridique encore plus redoutable quand il s'agit d'une installation classée. En effet, comme l'a confirmé un arrêt du Conseil d'Etat (voir ci-après), il peut être dérogé aux prescriptions applicables à l'installation, à la simple demande du pétitionnaire, notamment pour les règles de distance. Mais cette disposition n'est pas ouverte aux tiers.

Ainsi, l'arrêté du 7 février 2005 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les élevages de bovins, de volailles et/ou de gibier à plumes et de porcs soumis à

---

zones urbaines comprennent aussi bien les secteurs déjà urbanisés de la commune que les secteurs qui ne sont pas encore urbanisés, mais qui disposent des équipements publics suffisants pour le devenir.

[1699] Le déséquilibre est d'autant plus fort que les avis de la chambre d'agriculture, qui sont rendus uniquement dans le cadre précis de construction ou d'extension des habitations ou immeubles des tiers, sont usuellement suivis dans la quasi-totalité des cas. A titre d'exemple, le bilan des avis rendus dans le Pays du Mont-Blanc-Vallée de Thones, au 18 novembre 2010, conduit à un taux de 20 % d'avis défavorables, ce qui est déjà considérable pour une instance consultative, suivis à…99 % par les maires (*Bilan de la règle de réciprocité in « Prise en compte de l'agriculture dans les PLU du SCOT »,* 18 novembre 2010, DDT Annecy).

[1700] Cet article a été à nouveau modifié, par la loi**,** dite ENE, du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, mais de façon purement formelle. Il est simplement précisé que, dans le cas où les règles d'éloignement, différentes de celles qui résultent du premier alinéa, doivent être fixées après enquête publique, cette dernière est *« réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du Code de l'environnement ».*

[1701] L'article L. 111-3 comportait deux lignes lors de son introduction en 1999, sept années plus tard il en comptait douze, avec une série de dérogations et de renvois entre alinéas, amoindrissant ainsi son intelligibilité à l'heure de la …simplification.

autorisation[1702], prévoyait, en son article 4, que, notamment pour les élevages de porcs, *« les bâtiments d'élevage et leurs annexes sont implantés à au moins 100 mètres des habitations des tiers (...) ou des locaux habituellement occupés par des tiers, des stades ou des terrains de camping agréés (...) ainsi que des zones destinées à l'habitation par des documents d'urbanisme opposables aux tiers »*. Toutefois, un éleveur de porcs avait déposé une déclaration relative à une installation de 440 porcs charcutiers, implantée respectivement à 51 mètres et 80 mètres de deux maisons d'habitation, en dérogation à la règle dite des 100 mètres. Le préfet d'Ille-et-Vilaine avait donné récépissé de cette déclaration et fait droit aux demandes de dérogation aux règles de distance. Saisie par un des deux voisins, la Cour administrative d'appel de Nantes a annulé le jugement de première instance qui avait débouté le requérant et a annulé l'arrêté du préfet d'Ille-et-Vilaine.

Saisi à son tour par l'exploitant d'un pourvoi en cassation, le Conseil d'État[1703] a cassé l'arrêt de la Cour et renvoyé l'affaire devant la même Cour. La Haute Juridiction, après avoir rappelé que le préfet était dans une situation de compétence liée pour délivrer au demandeur le récépissé de la déclaration, dès lors qu'il avait estimé que le dossier de déclaration était régulier et complet, s'est fondée sur le pouvoir de dérogation du préfet prévu par la réglementation générale, plus précisément par l'article R. 512-52. En effet, celui-ci prescrit notamment que : « *Si le déclarant veut obtenir la modification de certaines des prescriptions applicables à l'installation, il adresse une demande au préfet, qui statue par arrêté »*.

Sur le même fondement, le Conseil d'Etat a jugé que la distance d'éloignement a régulièrement été réduite par le préfet, dans le cadre de dérogations appréciées en tant que prescriptions spéciales, de 100 m à 50 m pour un élevage de bovins soumis à déclaration (CE, 1er mars 2013, *M. et Mme B,* n° 350782, *RJE* 2013, p. 773, note Schneider). De son côté, la Cour administrative d'appel de Nancy a jugé que les distances d'éloignement ne s'appliquent pas pour des aménagements ou des extensions qui répondent à des mises en conformité à des normes, de même qu'elles ne s'appliquent pas à des annexes, telle qu'une fosse à lisier, destinées à mettre l'exploitation en conformité (CAA Nancy, 1er août 2013, *M. et Mme F. et al.*, n° 12NC01066).

Cette disposition, qui se retrouve dans les autres régimes ICPE, permet ainsi à tout exploitant d'une installation classée de bénéficier d'une dérogation aux prescriptions générales applicables à la catégorie d'installation concernée, y compris en matière de distance d'éloignement. Les tiers ne jouissent pas, quant à eux, d'une telle possibilité. La règle de réciprocité est battue en brèche.

[1702] Arrêté abrogé par l'arrêté du 27 décembre 2013 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations relevant du régime de l'autorisation au titre des rubriques n° 2101, 2102, 2111 et 3660 de la nomenclature des installations classées. La question relative aux distances d'éloignement reste pour autant inchangée.

[1703] CE, 10 janvier 2011, *EARL de la Champagne*, n° 317994.

C'est dans ce contexte que le ministre Philippe Martin, alors en charge du ministère de l'Ecologie depuis à peine six mois, annonce à la profession agricole, lors de son allocution prononcée à la clôture de la table ronde « simplification administrative et normative » des états généraux de l'agriculture, le 21 février 2014 : *« Vous évoquez aussi les difficultés liées à l'application du régime de l'enregistrement aux silos plats, et en particulier celle de la distance de retrait par rapport aux tiers lors d'extensions des installations : cette difficulté peut être réglée et le préfet, je sais de quoi je parle, a la faculté, dans son arrêté, de déroger aux prescriptions générales inhérentes au régime de l'enregistrement*[1704]*. Mes services se tiennent à la disposition des porteurs de projet concernés pour les accompagner dans leurs démarches. »* (souligné par nous). Ainsi, la règle de réciprocité est devenue à géométrie variable en matière d'installation classée ; il peut y être dérogé, au bénéfice du seul exploitant, à la demande de celui-ci. Non seulement l'administration se montre attentive à cette demande, mais la favorise clairement.

Il est des plus légitime pour un exploitant, et dans l'intérêt même de toutes les parties prenantes, de ne pas risquer d'être confronté à des conflits de voisinage résultant d'une trop étroite proximité d'implantation des tiers. Dans cet esprit, le principe d'une réciprocité d'éloignement ne peut qu'être loué. Ce qui devient contestable, c'est le cumul de dérogations ou d'aménagements, au seul profit des exploitants, qui rendent le principe de réciprocité fortement déséquilibré, voire inique. Dérogations introduites au sein même de l'article précité L. 111-3, dérogations en matière de prescriptions, relatives notamment aux règles d'éloignement, auxquelles s'ajoutent la limitation du droit au recours, ainsi que celle du droit à réparation en vertu du principe de pré-occupation. Si l'on y adjoint l'exception d'antériorité et le droit d'antériorité, là encore au bénéfice de l'exploitant, c'est tout un corpus juridique à la disposition de ce dernier qui lui permet de jouir d'une sorte de servitude légale de nuisances et d'une certaine immunité en matière de responsabilité des troubles de voisinage qui en résulteraient.

C'est le fondement même de la législation sur les installations classées qui est ainsi ébranlé : le décret du 15 octobre 1810 avait pris naissance, rappelons-le, dans le but premier de réglementer les distances d'éloignement entre les différents protagonistes. La loi de 1976 n'a plus repris ce principe fondateur, s'en remettant en cela à la justesse des prescriptions et à leur strict respect. Les cas jurisprudentiels précités en démontrent les limites, d'autant plus qu'il peut être dérogé, au profit du seul exploitant, par exemple à la règle générale des 100 m (déjà fort peu protectrice), y compris dans les « *zones destinées à l'habitation par des documents d'urbanisme opposables aux tiers ».*

[1704] Rappelons que le décret du 26 novembre 2012 avait, à la demande de la profession, introduit le régime d'enregistrement dans la rubrique 2160 relative au stockage de grains et de produits alimentaires, et avait affranchi à cette occasion tous les silos plats du régime d'autorisation. Mais, comme souvent en agriculture, la mesure n'était pas encore suffisante. On désigne par silos plats, des capacités de stockage pour lesquelles la hauteur des parois retenant les produits est inférieure à 10 mètres au-dessus du sol (arrêté du 29 juillet 1998, relatif aux silos et aux installations de stockage de céréales, de graines, de produits alimentaires ou de tous autres produits organiques dégageant des poussières inflammables). Ce qui est loin d'être « plat », on en conviendra.

Cet état de fait pose également la délicate question, qui n'a jamais été réglée, de l'articulation entre le Code rural (principe de la réciprocité), le Code de l'habitation et de la construction (principe de la pré-occupation), le Code de l'environnement (dérogations en matière de prescriptions, exception d'antériorité et droit d'antériorité) et, on le voit, le Code de l'urbanisme. Il conviendrait d'ajouter le vaste champ du Code civil en matière des troubles de voisinage et du droit de la responsabilité[1705]. S'il était un chantier qui serait utile en matière de simplification, dans le respect du droit de chacun et de la protection de l'environnement, ce serait bien celui-ci.

Un deuxième dispositif, toujours au bénéfice des éleveurs, ne semble guère éloigné d'un droit « scélérat » : il s'agit de prescriptions générales dérogatoires au droit commun, uniques en leur genre, en matière de règles de fonctionnement à l'égard du voisinage. Si la préservation de l'outil de travail et la nécessité pour l'exploitant de bénéficier d'une sécurité juridique peuvent justifier certaines dispositions en sa faveur, il est difficilement concevable d'une part qu'elles soient totalement déséquilibrées au détriment des tiers, et d'autre part qu'elles soient taillées sur mesure pour les seuls agriculteurs. Le cas des prescriptions relatives au bruit est démonstratif à cet égard.

Cas appliqué aux prescriptions relatives au bruit

Le bruit est considéré par la population française comme la principale atteinte à la qualité de vie, c'est aussi la première nuisance au domicile et l'objet de plaintes les plus fréquentes[1706]. L'exposition au bruit représente un réel risque pour l'équilibre des personnes et pour leur santé. Outre les traumatismes auditifs qu'il provoque, le bruit est à l'origine de troubles cardiovasculaires, de troubles du sommeil et des fonctions digestives, de stress ainsi que d'une forte irritabilité. Selon l'Organisation mondiale de la santé, 42 dB suffisent pour perturber le sommeil et dès 50 dB des maladies peuvent survenir (cardio-vasculaires notamment). Une quantification des effets sanitaires peut même être déterminée en termes d'« années de vie en bonne santé » perdues[1707].

Comme le rapporte l'étude du Centre d'information et de documentation sur le bruit (CIDB), *« l'impact de la gêne due au bruit, par ses conséquences sur la santé des individus*

[1705] V. notamment sur cette question L. MAZEAUD, qui relève notamment l'importance du recours à la théorie des troubles de voisinage pour les victimes de l'accident « AZF » à Toulouse, aux fins d'obtenir une juste réparation : *« La responsabilité civile des professionnels exploitant une activité à risque »*, *Droit et Justice,* n° 37, nov. 2011, p.14. V. également Gilles MARTIN, qui met clairement en évidence l'inadaptation du droit de la responsabilité civile aux faits de pollution et, plus largement, aux atteintes à l'environnement : G. MARTIN, *« Le droit à l'environnement »,* Publications périodiques spécialisées, Lyon, 1978. Sur le pouvoir étendu du juge civil en la matière : V. D. ROUX, *« La spécificité de la théorie des troubles de voisinage ou le pouvoir reconnu au juge civil de statuer 'en équité' », in* H-A. SCHWARZ-LIEBERMANN von WAHLENDORF (dir.), *« Exigences sociales, jugement de valeur et responsabilité civile en droit français, allemand et anglais », LGDJ, 1983, p. 78.*

[1706] Voir notamment le site du Centre d'information et de documentation sur le bruit et V. JAWORSKI, « *Les bruits de voisinage »*, thèse, Droit, Strasbourg 3, 2000.

[1707] Agence nationale de sécurité sanitaire (ANSES), *« Évaluation des impacts sanitaires extra-auditifs du bruit environnemental »*, février 2013.

exposés, permet de considérer cet élément de notre environnement comme un déterminant de santé, bien au-delà d'un simple critère de qualité de vie » [1708]. Il souligne également que, bien souvent, *« l'exigence sociale est portée principalement par des associations de riverains légitimement motivées par une approche locale. (…) Le calme n'apparaît pas non plus comme un droit de toute personne vivant en France. (…) ».* Le rapport en conclut que la politique publique en la matière est fort éloignée de l'application de l'article 1er de la Charte de l'environnement *: « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé »*[1709].

Parmi les incidences sanitaires subjectives[1710], la gêne – sensation de désagrément provoquée par un facteur de l'environnement – est le principal effet subjectif du bruit. Le lien entre gêne et intensité du bruit est variable. Il est difficile de fixer avec certitude le niveau précis où commence l'inconfort. La gêne peut ainsi dépendre de nombreux facteurs individuels, comme les antécédents de chacun et les variables socio-économiques telles que la profession, le niveau d'éducation ou l'âge. Elle relève aussi de facteurs contextuels : un bruit choisi est moins gênant qu'un bruit subi, un bruit prévisible est moins gênant qu'un bruit imprévisible, etc. Enfin, les facteurs culturels ne sont pas étrangers non plus. En dehors de la gêne, trois autres effets subjectifs sont habituellement décrits, portant sur les attitudes et le comportement social (agressivité et troubles du comportement, diminution de la sensibilité et de l'intérêt à l'égard d'autrui), sur les performances intellectuelles et sur l'interférence avec la communication avec les autres.

Sur le plan physique, le bruit est défini comme une énergie acoustique provenant de sources multiples. Ce ne sont pas les niveaux relevés qui s'ajoutent mais les énergies. Le décibel (dB), qui mesure le niveau de pression acoustique, est donné selon une échelle logarithmique[1711]. La progression du bruit n'est donc pas linéaire et elle peut être trompeuse : ainsi 60 dB représentent une énergie 10 fois plus forte que 50 dB. Une progression de 20 dB, c'est 100 fois plus d'énergie acoustique. Une « simple » émergence de 3 dB correspond à un niveau de pression acoustique 2 fois supérieur. Ces notions aident à comprendre les enjeux liés au bruit en matière réglementaire, notamment en ce qui concerne l'émergence et sa perception par les riverains.

[1708] Rapport « *Pour une approche globale* » du Comité opérationnel « Bruit » du Grenelle de l'Environnement, mars 2008, ministère chargé de l'écologie, p. 10.

[1709] *Ibid.*, p. 11. Rappelons, à cet égard, que, même si elle ne vise pas les installations industrielles, la directive européenne du 25 juin 2002, relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement (articles L. 572-1 à L 572-11 du Code de l'environnement) prescrit que, dans le cadre de la politique communautaire, *« un niveau élevé de protection de la santé et de l'environnement doit être atteint et la protection contre le bruit est un des objectifs visés ».*

[1710] Selon les données de la brochure « Bruit » de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail, avril 2006.

[1711] L'intensité du bruit, mesurable par les variations de pression qu'il engendre, a pour unité de mesure le Bel. En pratique, on utilise le Décibel (dix fois moindre). Et plus précisément le dB(A), qui est relié au Leq ou niveau de pression acoustique continu équivalent pondéré A : valeur moyenne du niveau sonore global mesuré sur la période considérée (temps d'enregistrement usuellement de 20 mn par point de mesure).

Deux textes cadre réglementent le bruit généré par les ICPE. D'une part, l'arrêté du 20 août 1985 relatif aux bruits aériens émis dans l'environnement par les installations classées ; d'autre part, l'arrêté du 23 janvier 1997 relatif à la limitation des bruits émis dans l'environnement par les installations classées. Ces deux arrêtés se fondent, selon des critères et des valeurs limites différents, sur des niveaux sonores limites admissibles (réglementairement) pour le voisinage.

L'arrêté du 20 août 1985, qui a été peu à peu remplacé par l'arrêté de janvier 1997, ne concerne plus que les ICPE autorisées (et non modifiées) avant le 1er juillet 1997 et les installations soumises à déclaration, dont les arrêtés de prescriptions générales n'ont pas encore fait l'objet de révision (lesquels reprennent, au fur et à mesure de leur publication, les dispositions de l'arrêté du 23 janvier 1997)[1712]. En résumé, l'arrêté du 23 janvier 1997 vise un très grand nombre d'ICPE soumises à autorisation, à savoir les nouvelles installations ainsi que les installations existantes faisant l'objet d'une modification autorisée, dont l'arrêté est intervenu postérieurement au 1er juillet 1997. Il en va de même pour les autres régimes des ICPE.

Toutes les installations sont ou seront ainsi régies par l'arrêté du 23 janvier 1997. Toutes ? Non. Une catégorie résiste : les installations d'élevage.

Si, lors de sa publication, cet arrêté excluait de son champ certaines installations relevant d'arrêtés sectoriels (comme les verreries, papeteries, cimenteries ou carrières), qui restaient donc soumises à l'arrêté de 1985, depuis l'arrêté du 24 janvier 2001[1713] seules les installations d'élevage ont ce privilège. Même les éoliennes terrestres qui ont été par la suite exclues du champ de l'arrêté de 1977, compte tenu de la technologie associée (bruit des pales), sont soumises à des valeurs limites d'émergence sonore qui reprennent, sauf exception, celles de cet arrêté[1714].

Cette exclusion, unique, a même été maintenue lors de la fusion, par l'arrêté du 7 février 2005, des différents arrêtés régissant les élevages de bovins, de volailles et/ou de gibier à plumes et de porcs soumis à autorisation. Elle s'est poursuivie par l'arrêté du 27 décembre 2013 qui l'a remplacé, y compris pour les régimes d'enregistrement et de la déclaration.

Or, l'arrêté du 20 août 1985 qui régit encore les installations d'élevage repose sur une approche à la fois complexe et flexible, pour ne point dire subjective, des nuisances sonores. Il laisse, de plus, une large marge d'initiative et d'interprétation à l'inspection des installations classées, contrairement à l'arrêté du 23 janvier 1997. Surtout, il se cantonne à des valeurs limites le long de la propriété de l'installation classée et se

---

[1712] Pour plus de détail, voir G. ULLMANN, *« Installations classées et émissions dans l'environnement, tome 2 : nuisances »* SAP, Grenoble, 2010, p. 58 et suiv.

[1713] Arrêté du 24 janvier 2001 modifiant l'arrêté du 22 septembre 1994, relatif aux exploitations de carrières et aux installations de premier traitement des matériaux de carrières, et l'arrêté du 23 janvier 1997 relatif à la limitation des bruits émis dans l'environnement par les installations classées pour la protection de l'environnement.

[1714] Arrêté du 26 août 2011, relatif aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent au sein d'une installation soumise à autorisation au titre de la rubrique n° 2980.

distingue du second arrêté par le fait qu'il ne prescrit pas de mesurage, ni de limite, en matière d'émergence sonore, sauf en cas de plaintes. L'arrêté de 1997, par contre, repose essentiellement sur cette notion fondamentale, en imposant des valeurs-limites dans des zones d'émergence réglementée[1715] (voir plus loin).

Ainsi, pour le cas très général où l'installation est située à l'extérieur d'un immeuble habité ou occupé par des tiers, en vertu de l'arrêté de 1985 les niveaux limites de bruit à respecter en limite de propriété de l'installation sont calculés à partir d'une valeur de base égale à 45 dB(A), à laquelle il faut ajouter deux termes correctifs : un correctif Cz selon la nature d'occupation des terrains avoisinant l'établissement[1716] et un terme Ct correspondant à la période considérée (jour, nuit ou intermédiaire). On a donc la formule simple suivante : L limite = 45 dB(A) + Cz + Ct. Conformément à cette réglementation, d'une part il n'est pas tenu compte de l'urbanisation planifiée par les documents d'urbanisme, d'autre part ce n'est que dans le cas de l'instruction d'une plainte de voisinage que sera prise en compte l'émergence sonore, en limite de propriété du plaignant.

L'émergence est déterminée par la différence entre les niveaux de pression continus équivalents pondérés A [mesurés en dB(A)] du bruit ambiant (établissement en fonctionnement), et du bruit résiduel (en l'absence du bruit généré par l'établissement). Les niveaux limites d'émergence trouvent leur origine dans l'avis du 21 juin 1963 de la commission d'étude du bruit, réunie sous la tutelle du ministère chargé de la santé, qui avait préconisé des limites de bruit à l'intérieur des habitations à 60 dB(A) le jour, et 40 dB(A) la nuit, et en matière d'émergence à 5 dB(A) le jour et 3 dB(A) la nuit.

Les conclusions de cette commission sont fondamentales à cet égard et vont permettre de bien appréhender les dérogations disproportionnées dont bénéficient les seuls éleveurs : *« Le trouble, autrement dit la gêne ou la nuisance, est <u>incontestable</u> lorsque l'augmentation de l'intensité sonore produite par l'apparition du bruit perturbateur par rapport à la valeur minimale du bruit ambiant, dépasse les valeurs suivantes : + 5 dB (A) de jour (7 heures à 22 heures) et* + 3 dB(A) de nuit (22 heures à 7 heures)[1717] » (souligné par nous).

[1715] Notons toutefois que, conformément à l'article 6 de l'arrêté du 23 janvier 1997, la méthode de mesure définie dans l'annexe de cet arrêté se substitue de plein droit aux principales dispositions à l'arrêté du 20 août 1985 dans les arrêtés ministériels pris au titre de l'article 7 de la loi du 19 juillet 1976. En conséquence, même si une catégorie d'ICPE relève de l'arrêté du 20 août 1985 en matière de bruit, la méthode de mesure à prendre en compte est celle de l'arrêté de 1997 et non pas celle d'août 1985. Ce qui ne simplifie pas l'approche.

[1716] Particularité de cet arrêté : les aires de protection d'espaces naturels y figurent. La disposition ne s'applique donc pas uniquement à des zones urbanisées ou industrialisées, consacrant ainsi la protection de ces zones, sans doute avec l'objectif de préserver leur caractère récréatif.

[1717] L'émergence doit être réduite la nuit, pour tenir compte du repos et du sommeil des tiers, mais, aussi sur un plan plus technique, du fait que les sons se propagent plus favorablement la nuit. En effet, la nuit le sol est plus froid que les couches supérieures, l'énergie acoustique est alors rabattue vers le bas, ce qui favorise la propagation des ondes (contrairement au plein soleil, où les ondes sonores sont déviées vers le ciel). En conséquence, le niveau sonore d'une même source de bruit sera bien plus élevé la nuit que le jour. Des mesures réalisées à titre d'expérimentation ont ainsi montré que le niveau sonore pouvait augmenter de 4 à 18 dB(A) pour une distance de 160 m la nuit, ce qui est considérable. En outre, cela ne concerne que

D'ailleurs, de nombreuses juridictions judiciaires s'émancipent de la réglementation, peu protectrice pour les tiers, pour fonder leur décision sur les données des scientifiques, et notamment de la commission susvisée. Ainsi, la Cour de cassation a retenu le trouble de voisinage d'une boulangerie industrielle, du fait des émergences sonores qui pouvaient atteindre 12 dB(A), du fait que « *selon les normes retenues par la Communauté européenne, le bruit devient nuisible pour la santé à partir de 30 à 35 dB(A) la nuit et de 45 dB(A) le jour ; que la recommandation de la commission d'étude du bruit du Ministère de la santé datant du 21 juin 1963 qualifie pour sa part de gêne toute émergence sonore par rapport au bruit ambiant de 5 dB(A) le jour et de 3 dB(A) la nuit »*[1718].

De même, la Cour d'appel de Paris a retenu le trouble de voisinage, sur la base de dépassements d'émergence spectrale d'un équipement d'une installation classée, en vertu des conclusions de la commission précitée : *« Lorsque le compresseur de la chambre froide fonctionne, il est permis de retenir une nette perception du bruit au sens de l'avis de la commission d'étude du bruit du ministère de la santé publique du 21 juin 1963 et donc une gêne eu égard à la nature mécanique des sources »*[1719]. A titre incident, aussi bien la Cour de cassation que la Cour d'appel susvisées ont écarté le principe de pré-occupation mis en avant par les deux défenderesses, du fait des modifications intervenues dans les activités litigieuses.

La commission d'étude du bruit de 1963 avait ajouté, en outre, que « *ce dépassement ne devra avoir lieu ni dans le niveau global, ni dans une bande de fréquence quelconque de bruit audible.*»[1720]. En conséquence, dès 1963, la commission préconisait de prendre en compte tant l'émergence globale, que l'émergence spectrale qui intègre les bandes de fréquences des sons émis[1721].

---

l'émission sonore, à laquelle il faut ajouter la perception par les personnes affectées : on perçoit plus facilement le moindre bruit la nuit, pour les raisons météorologiques précitées mais aussi parce qu'on y est plus sensible.

[1718] Cass. , 3ème civ., 16 juin 2011, n° 10-14168.

[1719] CA Paris, 2ème Chambre, 3 déc. 2008, 06/10457.

[1720] « *La lutte contre les bruits de voisinage se renforce »,* Direction général de la Santé, dossier de presse, 2006, p. 8.

[1721] Ces deux types d'émergence sont réglementés depuis lors pour les bruits de voisinage, par l'arrêté du 5 décembre 2006 relatif aux modalités de mesurage des bruits de voisinage, Ainsi, l'article R. 1334-34 du Code de la santé publique donne la définition de l'émergence spectrale. Celle-ci est déterminée par la différence entre le niveau de bruit ambiant dans une bande d'octave normalisée, comportant le bruit particulier en cause, et le niveau de bruit résiduel dans la même bande d'octave, constitué par l'ensemble des bruits habituels, extérieurs et intérieurs, correspondant à l'occupation normale des locaux en l'absence du bruit particulier en cause. Les valeurs limites de l'émergence spectrale sont de 7 dB dans les bandes d'octave normalisées centrées sur 125 Hz et 250 Hz et de 5 dB dans les bandes d'octave normalisées centrées sur 500 Hz, 1 000 Hz, 2 000 Hz et 4 000 Hz. Toutefois, contrairement à la réglementation relative aux bruits de voisinage, qui visent les activités artisanales, commerciales ou industrielles non classées, mais aussi les bruits domestiques, aucun des arrêtés précités relatifs aux bruits des ICPE ne prend en compte l'émergence spectrale.

Si l'arrêté du 20 août 1985 rappelle avec pertinence cette réalité, cela n'est pas repris dans ses prescriptions, en dehors de vaines incantations : *« Si le Leq*[1722] *est un paramètre important pour l'appréciation des effets des nuisances sonores dans l'environnement, d'autres paramètres interviennent, notamment la composition spectrale du bruit, la répartition dans le temps des différents bruits partiels de niveaux différents ou non, la signature du bruit, l'émergence, les habitudes locales, la période de la journée, l'implantation géographique, les conditions psycho-sociologiques ».*

L'arrêté de 1985 est également en retrait par rapport à l'avis précité du 21 juin 1963 de la commission d'étude du bruit, qui avait préconisé des émergences limites de 5 dB(A) le jour et 3 dB(A) la nuit, au-delà desquelles *« le trouble, autrement dit la gêne ou la nuisance, est incontestable »*. En effet, contrairement à ces recommandations l'arrêté dispose, aux termes de son article 2, qu'il y a *« présomption de nuisances »* si l'une des deux conditions suivantes n'est pas respectée : l'émergence par rapport au niveau sonore initial (installation à l'arrêt) est supérieure à 3 dB(A), ou bien le niveau de bruit admissible est dépassé pour la zone considérée. L'émergence s'apprécie alors en limite de propriété du riverain concerné.

Contrairement à l'arrêté de 1985, l'arrêté cadre du 23 janvier 1997, lequel, rappelons-le, est devenu le cadre réglementaire pour tous les ICPE en dehors des élevages, repose sur le dispositif selon lequel les émissions sonores ne doivent pas dépasser une émergence supérieure à des valeurs admissibles déterminées pour chacune des périodes concernées (diurnes et nocturnes) et fonction du bruit ambiant (établissement en fonctionnement). Ces prescriptions s'appliquent au bruit émis par l'ensemble des activités de l'établissement, dans sa globalité et au sein de son périmètre, comprenant toutes les sources de bruit (véhicules, engins, opérations de manutention, etc.).

De surcroît, le niveau des émergences admissibles ne vise pas les zones urbanisées, mais les ZER (zone à émergence réglementée). Les ZER, définies selon les termes de l'article 2, concernent en premier lieu l'intérieur des immeubles habités ou occupés par des tiers, existant à la date de l'arrêté d'autorisation de l'installation et leurs parties extérieures éventuelles les plus proches (cour, jardin, terrasse). Mais, et c'est fondamental, elles concernent également les zones constructibles, conformément aux documents d'urbanisme opposables aux tiers et publiés à la date de l'arrêté d'autorisation (et quelle que soit la destination de ces zones). De même, elles visent l'intérieur des immeubles habités ou occupés par des tiers qui ont été implantés après la date de l'arrêté d'autorisation dans les zones constructibles définies ci-dessus et leurs parties extérieures éventuelles les plus proches (cour, jardin, terrasse), à l'exclusion de celles des immeubles

[1722] Le Leq ou « niveau acoustique équivalent » (exprimé en dB) d'un bruit stable ou fluctuant est équivalent, d'un point de vue énergétique, à un bruit permanent et continu qui aurait été observé au même point de mesure et durant la même période. Le niveau acoustique équivalent correspond donc à une « dose de bruit » moyenne reçue pendant une durée de temps déterminée. C'est pourquoi, il est usuellement utilisé comme indicateur de gêne. Toutefois, et c'est la principale critique qu'on peut lui porter, le Leq lisse les pics, même de forte amplitude, de courte durée, observés durant la période considérée.

implantés dans les zones destinées à recevoir des activités artisanales ou industrielles[1723]. Seuls sont exclus l'intérieur et la partie extérieure la plus proche des immeubles implantés (cour, jardin, terrasse), après la date de l'arrêté d'autorisation, et dans les zones destinées à recevoir des activités industrielles ou artisanales (mais non pas commerciales ou résidentielles).

Les émergences admissibles, en vertu de l'arrêté-cadre du 23 janvier 1997, vont au maximum de 4 dB(A) pour les périodes de nuit (de 22 h à 7 h) et dimanches et jours fériés, à 6 dB(A) pour les périodes de jour (de 7 h à 22 h) [1724].

Or, non seulement les arrêtés du 27 décembre 2013 relatifs aux élevages de bovins, de volailles et de porcs font explicitement référence à l'arrêté du 20 août 1985, et non pas à celui de janvier 1997, mais les dispositions dudit arrêté de 1985 sont complétées en matière d'émergence, de façon outrageusement défavorable aux tiers**.** Sans crainte du ridicule, l'administration a ainsi prescrit que *« le niveau sonore des bruits en provenance de l'élevage ne compromet pas la santé ou la sécurité du voisinage et ne constitue pas une gêne pour sa tranquillité. A cet effet (sic), son émergence (…) reste inférieure aux valeurs suivantes* » :

- <u>Emergence admissible selon l'arrêté du 27 décembre 2013, pour la période de jour allant de 6 heures à 22 heures :</u>

DURÉE CUMULÉE d'apparition du bruit particulier T (exploitation en fonctionnement)	**ÉMERGENCE MAXIMALE admissible en dB (A)**[1725]
T < 20 minutes	10
20 minutes ≤ T < 45 minutes	9
45 minutes ≤ T < 2 heures	7
2 heures ≤ T < 4 heures	6
T ≥ 4 heures	5

[1723] Il est à relever que les zones et activités commerciales ne figurent pas parmi ces exclusions. Par ailleurs, dans le cas d'un établissement faisant l'objet d'une modification autorisée, la date à prendre en considération pour la détermination des zones à émergence réglementée est celle de l'arrêté autorisant la première modification intervenant après le 1er juillet 1997.

[1724] Dans le cas où le bruit particulier de l'établissement est à tonalité marquée, de manière établie ou cyclique, sa durée d'apparition ne peut excéder 30 % de la durée de fonctionnement de l'établissement dans chacune des périodes diurne ou nocturne définies dans le tableau. Les valeurs d'émergence admissibles peuvent être augmentées d'un terme correctif en dB (A), fonction de la durée cumulée d'apparition du bruit de l'installation, qui est égal à trois pour une durée supérieure à vingt minutes et inférieure ou égale à deux heures, à deux pour une durée supérieure à deux heures et inférieure ou égale à quatre heures, à un pour une durée supérieure à quatre heures et inférieure ou égale à huit heures, enfin à zéro pour une durée supérieure à huit heures. A titre comparatif, le seuil le plus bas techniquement enregistré par les appareils de mesure est de l'ordre de 10 dB(A) et le niveau de bruit ambiant le moins élevé avoisine les 20 dB(A) comme en zone rurale, éloignée de toute route et de toute activité.

[1725] Les niveaux de bruit sont appréciés par le niveau de pression continu équivalent Leq.

L'émergence admissible pour la période de nuit, allant de 22 heures à 6 heures, est quant à elle de 3 dB (A), mais à l'exception de la période de chargement ou de déchargement des animaux.

En outre, l'émergence due aux bruits engendrés par l'installation reste inférieure aux valeurs fixées ci-dessus, non pas dans les zones d'émergence réglementée (construites comme constructibles), mais en tout point de l'intérieur des habitations ou locaux riverains habituellement occupés par des tiers, que les fenêtres soient ouvertes ou fermées, et, le cas échéant, en tout point des abords immédiats (cour, jardin, terrasse, etc.) de ces mêmes habitations ou locaux.

Les valeurs d'émergence de jour (y compris les dimanches et jours fériés dans le cas des élevages) sont considérables et sources à la fois de nuisances réelles, voire de réels effets sanitaires sur le voisinage, d'autant plus que ce dernier peut être distant à peine de quelques dizaines de mètres de l'exploitation. Accepter des émergences voisines ou égales à 10 dB(A) est en effet proprement inédit et préjudiciable à la santé, de surcroît avec une fréquence qui peut être journalière. Si l'intensité du bruit est doublée pour 3 dB supplémentaires, elle est multipliée par dix pour une émergence de 10 dB. C'est pourquoi, en matière de bruits de voisinage, l'émergence maximale admissible est de 6 dB (A), et ce pour une durée inférieure ou égale à une minute seulement (art. R. 1334-33 du Code de la santé publique).

De plus, pour les élevages la période de nuit a été réduite d'une heure (de 7 h à 6 h), ce qui fait débuter la période de jour dès 6h00, contrairement aux arrêtés de 1985 et de 1997, aux dispositions du Code de la santé publique sur les bruits de voisinage, comme également aux règles qui s'imposent pour les élevages canins[1726].

Ces émergences « admissibles » sont à la fois bien supérieures à celles admises en matière de bruit de voisinage et en pleine contradiction avec le même arrêté du 20 août 1985, qui dispose en son article 2 qu'il y a *« présomption de nuisances »* si l'émergence par rapport au niveau sonore initial (installation à l'arrêt) est supérieure à 3 dB(A), quelle que soit la période considérée. Rappelons également l'avis en date du 21 juin 1963 de la commission d'étude du bruit, qui avait préconisé des émergences limites de 5 dB(A) le jour et 3 dB(A) la nuit, au-delà desquelles *« le trouble, autrement dit la gêne ou la nuisance, est incontestable ».*

Par ailleurs, les niveaux de bruit autorisés et les valeurs d'émergence admissibles par la réglementation ne signifient pas pour autant qu'il n'y ait pas gêne (au moins ressentie) par le voisinage, même pour des valeurs bien moins élevées, ceci d'autant plus que les valeurs sont données pour un LAeq qui lisse l'événement et écrête les pointes d'intensité. Thierry Grundeler et Thierry Mignot dressent ainsi le tableau des incidences sanitaires

[1726] Pour lesquels la période de jour débute, comme dans le droit commun, à 7h00 et non pas à 6h00 : arrêté du 8 décembre 2006 fixant les règles techniques auxquelles doivent satisfaire les installations renfermant des chiens soumises à autorisation. On peut ainsi mesurer la force du lobby agricole à l'ampleur des dérogations et des largesses dont il bénéficie. Les éleveurs canins n'ont ainsi pas obtenu une plage dérogatoire d'horaire, contrairement aux autres élevages classés.

d'exposition au bruit : *« Pour avoir quelques repères concernant les niveaux de bruit et les atteintes fonctionnelles, psychologiques et affectives qu'ils engendrent, on peut dire qu'à un niveau élevé, soit plus de 85 décibels, en exposition continue, le bruit engendre des lésions auditives et une réaction d'ordre physique par la destruction du mécanisme de l'ouïe souvent irréversible. Le bruit a alors une origine industrielle ou mécanique. A un niveau compris entre 45 et 65 décibels, la faculté d'écoute se trouve perturbée, et contraint l'organisme à des efforts pour maintenir un degré d'attention satisfaisant tant en milieu domestique qu'en milieu de travail. S'il ne se traduit pas ici par une atteinte irrémédiable à l'organisme, le bruit n'est cependant pas sans conséquence physiologique. (…). A un niveau bas, soit en fait moins de 35 décibels : une exposition n'est pas susceptible de se traduire par des conséquences physiques : cependant toute gêne n'est pas exclue. Le bruit est susceptible d'agacer suivant l'appréhension personnelle du message sonore. Les réactions sont donc, suivant l'impact du bruit, physiques, physiologiques et/ou psychologiques, l'une de ces atteintes pouvant interférer sur les autres* » [1727].

Il est de jurisprudence constante, à commencer par celle de la Cour de cassation, que si le respect des normes et des textes réglementaires ne constitue pas une cause exonératoire de la responsabilité des constructeurs dans le cadre de la garantie décennale, il en va de même pour les troubles de voisinage. Le respect des dispositions légales n'exclut pas l'existence de troubles excédant les inconvénients normaux du voisinage (Cass., 3ème Civ., 4 janvier 1990, *Bull.* 1990, III, n° 4 ; 12 octobre 2005, *Bull.* 2005, III, n° 195). Cette jurisprudence, ainsi que le souligne d'ailleurs la doctrine, n'est qu'une application du principe selon lequel le respect des normes et des textes réglementaires, et même plus généralement des règles de l'art, n'est, en aucune manière, une cause d'exonération de la présomption de responsabilité édictée par l'article 1792 du Code civil. Par ailleurs, le respect des prescriptions en matière de bruit et de prévention de gêne sonore est strict, dans le sens que l'exploitant ne peut se prévaloir de *« nécessités professionnelles »* pour s'en affranchir, même ponctuellement, comme l'a jugé la Cour de cassation dans son arrêt de principe du 6 mars 1974 *(n° 90-148.73, M. B. ; Bull. Crim. n° 100).*

Eu égard aux dispositions très avantageuses dont bénéficient les exploitants d'installations d'élevage, notamment en matière de règles de voisinage, qui sont de nature à accroître fortement la perception et les effets des nuisances dont l'activité est déjà, par nature, potentiellement génératrice, on comprend que la profession n'a de cesse de restreindre significativement et les droits au recours des tiers et les droits à réparation.

[1727] T. GRUNDELER et T. MIGNOT, *« La protection juridique contre le bruit dans l'habitat : présentation générale, réglementation applicable », Administrer*, mars 2003, n° 353, p. 9.

4) Les nombreuses faveurs légales au profit du lobby agricole

La profession agricole jouit d'immenses privilèges, quoi qu'elle s'en défende âprement, notamment en matière fiscale, sociale, financière ou légale[1728]. Ainsi, pour les activités d'élevage qui sont classées (bovins, porcins et volailles) mais fonctionnant irrégulièrement, l'Etat procède à une systématisation des procédures de régularisation par maints artifices : contournement de la procédure d'autorisation par le biais des déclarations multiples, recours aux autorisations provisoires ou bien aux arrêtés complémentaires sans enquête publique. Dominique Rémy, juge administratif, dénonce même un véritable *« tour de passe-passe »*[1729].

Pour le domaine qui nous occupe, en sus des dérogations, régularisations et des aménagements sur mesure précités, plusieurs exemples attestent parfaitement de la réalité des privilèges dévolus au monde agricole.

a. L'exemption des cultures intensives

En premier lieu, il convient de s'interroger pourquoi les grandes cultures intensives (cultures céréalières, maraichages, mais aussi viticultures et arboricultures) échappent également à la législation relative aux ICPE, alors qu'elles consomment des quantités massives d'intrants et d'énergie, et qu'elles émettent de puissants gaz à effet de serre[1730]. Outre le fait qu'elles sont déjà parfois sources de dégradation ou de disparition de milieux naturels, les cultures intensives épandent dans le milieu environnant des doses considérables de pesticides, certains relevant même de la directive Seveso.

[1728] A titre d'exemple, la Cour des comptes, dans son rapport annuel présenté le 11 février 2015, met en évidence qu'il ressort des contrôles, effectués sur les six agences de l'eau entre 2007 et 2013, que 87 % des redevances perçues ont été versées par les seuls usagers domestiques et assimilés (et même 92 % en Seine-Normandie), 7 % par l'industrie et 6 % par les agriculteurs. La Cour considère même que la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (Lema) s'est soldée par « *un recul* » en la matière : dans le bassin Loire-Bretagne, le plus affecté par la pollution par les nitrates, les redevances acquittées par les agriculteurs ne représentaient que 10 % du montant total des redevances en 2013, dont 0,6 % seulement au titre de l'élevage. Entre 2007 et 2013, le montant de la redevance versée par les éleveurs avait même diminué de 84 % dans les bassins Rhône-Méditerranée et Corse. Par ailleurs, et ce n'est pas un hasard, les représentants de la profession agricole constituent plus du tiers du collège au sein du conseil d'administration des agences, avec un quasi-monopole de la FNSEA dans les bassins où la pollution agricole est forte (Adour-Garonne, Loire-Bretagne). Dans le bassin Seine-Normandie, fortement industriel, les entreprises représentent de leur côté 64 % des usagers.

[1729] D. REMY, *« Le juge administratif et la politique de l'environnement », in : « Le Juge administratif et l'environnement », RJE,* n° spéc. 2004, p. 135. Voir également pour cette question : G. HUET, *« Le rôle des associations de protection de l'environnement »* et J. DRUAIS, *« Le juge et les installations classées agricoles ».* Tous deux *in : « Le Juge administratif et l'environnement »,* respectivement p. 127 et s., et p. 145 et s.

[1730] Essentiellement par les rejets en protoxyde d'azote (N2O), qui est généré par la transformation des produits azotés (engrais, fumier, lisier, en moindre part résidus de récolte). Il a un pouvoir de réchauffement global (PRG) 310 fois supérieur à celui du CO2, durant plus de 100 ans. L'agriculture est de très loin, environ pour les deux-tiers, la principale contributrice du protoxyde d'azote en France. Il ne faudrait d'ailleurs pas évoquer le terme d'installations classées agricoles, mais bien celui d'installations classées d'élevage.

C'est d'ailleurs là un total paradoxe : les usines agrochimiques qui fabriquent de tels pesticides sont fortement réglementées, du fait de la toxicité en jeu, afin de prévenir tout épandage de ces substances dans le milieu (nombreux sont ainsi les arrêtés préfectoraux qui interdisent, par exemple, l'entraînement de particules de pesticides dans le milieu par le ruissellement d'eau pluviale sur le site de production). Mais les agriculteurs peuvent épandre, sans fortes contraintes réglementaires, et sans réel contrôle, de grandes quantités des mêmes pesticides[1731]. La principale obligation en la matière est de respecter, *in fine,* les valeurs limites admissibles des résidus de pesticides dans les aliments mis sur le marché.

Ainsi, près de 60 000 tonnes de pesticides sont déversées dans l'environnement chaque année par l'agriculture, mettant en jeu plus de 300 substances actives (pour celles qui sont autorisées). Certaines cultures, qui occupent moins de 40 % de la surface agricole utile (céréales, maïs, colza et vigne), consomment près de 80 % de ces pesticides. Malgré le premier plan Eco-Phyto mis en œuvre par le Gouvernement, à l'issue du Grenelle, qui visait une réduction de 50 % de l'utilisation des pesticides d'ici 2018, il a été constaté une augmentation de 9,2 % entre 2012 et 2013, alors que la surface agricole utile ne cesse de diminuer par ailleurs.

b. Cas du remembrement et de l'hydraulique agricole

Il en va de même en matière d'altération du milieu naturel. La directive n° 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement prescrivait, en son point 1 de l'annexe II, relatif à l'agriculture, la sylviculture et à l'aquaculture, que les projets suivants devaient faire l'objet d'un examen au cas par cas, à l'issue duquel l'autorité administrative compétente pouvait les soumettre à une étude d'impact. A savoir : le remembrement rural[1732], l'affectation de terres incultes ou d'étendues semi-naturelles à l'exploitation agricole intensive,

[1731] L'arrêté, par exemple, du 12 septembre 2006 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits visés à l'article L. 253-1 du Code rural et de la pêche maritime (lequel renvoie au règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits « phytopharmaceutiques ») dispose, parmi les quelques mesures à respecter en matière d'épandage, que *« durant l'utilisation des produits, des moyens appropriés doivent être mis en œuvre pour éviter leur entraînement hors de la parcelle ou de la zone traitée ».* Non seulement aucune valeur limite de rejets n'est prescrite pour les parcelles et zones traitées, même lorsque cela concerne des produits très toxiques, mais les contraintes restent minimales pour le milieu environnant.

[1732] Depuis les années 1990, le terme de remembrement, que l'on gardera ici par souci de clarté compte tenu de son usage fréquent, a été remplacé par celui d'aménagement foncier agricole et forestier (AFAF). Ces opérations résultent de l'application des articles L. 123-24 et suivants du Code rural et de la pêche maritime: *« Lorsque les expropriations en vue de la réalisation des aménagements ou ouvrages mentionnés aux articles L.122-1 à 122-3 du Code de l'environnement sont susceptibles de compromettre la structure des exploitations dans une zone déterminée, l'obligation est faite au maître de l'ouvrage, dans l'acte déclaratif d'utilité publique, de remédier aux dommages causés en participant financièrement à l'exécution d'opérations d'aménagement foncier mentionnées au 1° de l'article L.121-1 et de travaux connexes ».* La production d'une étude d'aménagement tient lieu, pour la réalisation de l'étude d'impact prévue à l'article R. 123-10 du CRPM, de l'analyse de l'état initial du site (art. R. 121-20).

l'hydraulique agricole y compris les projets d'irrigation et de drainage de terres, enfin le premier boisement et déboisement en vue de la reconversion des sols.

Il a fallu attendre le décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, et notamment le tableau annexé au II de l'article R. 122-2, tel qu'il résulte dudit décret du 29 décembre 2011, pour que l'ensemble de ces projets soit enfin soumis à l'examen au cas par cas. Le retard, considérable, apporté à la transposition des projets concernés, ne s'est pas traduit pour autant par une transposition complète. Ainsi, le tableau précité ne porte que sur les opérations d'aménagements fonciers agricoles et forestiers (AFAF) visées au seul 1° de l'article L. 121-1 du Code rural et ne prend donc pas en compte l'ensemble des travaux de remembrement.

En ce qui concerne l'hydraulique agricole, le tableau renvoie aux projets soumis à autorisation, et à l'obligation de recourir à une étude d'impact, au titre de l'article R. 214-1 relatif aux IOTA. Toutefois, il s'agit de seuils élevés, dissociés de tout élément d'appréciation concernant la nature et la sensibilité des milieux pouvant être affectés. Aussi, de nombreux projets d'hydraulique agricole, qui restent en-deçà des seuils, ne relèvent pas de l'examen au cas par cas bien qu'ils puissent concerner des milieux naturels fragiles ou riches.

Pourtant, la Cour de justice de l'Union européenne avait bien précisé de son côté la portée de projets de remembrement rural dans son arrêt du 20 novembre 2008[1733]. Dans son considérant 69, la Cour considère ainsi que la Commission a établi que les projets de remembrement rural et les projets d'affectation de terres incultes ou d'étendues semi-naturelles à l'exploitation agricole intensive, indépendamment de leurs dimensions, peuvent conduire à la suppression des lisières de champs, et donc de haies bocagères. Une suppression qui est susceptible, dans certaines zones rurales, d'avoir des incidences non négligeables sur la biodiversité. Au surplus, la Cour précise que les projets d'hydraulique agricole sont de nature à comporter des incidences notables sur l'environnement, dans la mesure où ils peuvent entraîner une érosion de la diversité.

La Cour prend bien en compte, contrairement à notre droit interne, le fait que des projets, même de faibles dimensions, peuvent avoir des impacts notables sur le milieu en fonction de sa diversité biologique, et souligne, par là-même, l'importance de ne pas dissocier la nature des projets de la qualité du milieu affecté. Dans son considérant 72, elle rappelle qu'il est également constant que, en pratique, les projets relevant de l'annexe II, point 1 de ladite directive sont *« étroitement liés, le drainage des zones humides impliquant ainsi souvent la conversion d'étendues semi-naturelles à l'exploitation agricole intensive ».*

Bien au-delà de l'aspect agricole, c'est toute la question du choix des critères à prendre en compte qui est posé : **notre droit suit une approche procédurale, là où faudrait avoir**

[1733] CJUE, 20 nov. 2008, *Commission contre Irlande,* aff. C-66/06.

une approche duale par projet/milieu. Cette vision purement administrative et inadaptée se trouve sublimée dans le régime d'enregistrement ICPE (voir *supra).*

c. Les consultations spécifiques des organismes agricoles

Les privilèges dont jouit le monde agricole sont aussi parfaitement illustrés par l'évolution des dispositions de l'article R. 512-21, en ce qui concerne la consultation obligatoire des services et organismes par le préfet lors de l'instruction d'une demande d'autorisation, au titre des ICPE.

Jusqu'en février 2012, le préfet devait communiquer, pour avis, un exemplaire de la demande d'autorisation aux services départementaux de l'équipement, de l'agriculture, de l'action sanitaire et sociale[1734], de la sécurité civile, ainsi qu'à la direction régionale de l'environnement[1735]. Il en faisait autant, mais « s'il y avait lieu », aux services de l'inspection du travail, aux services chargés de la police des eaux, à l'architecte des Bâtiments de France, à l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)[1736], et à l'établissement public du parc national concerné[1737], ainsi qu'à « tous les autres services intéressés ».

A compter de février 2012[1738], la communication du dossier de demande d'autorisation aux services se restreint considérablement, au nom de la réduction des délais d'instruction et de la simplification administrative. Le préfet ne communique plus, pour avis, qu'un exemplaire de la demande à l'INAO, dans les conditions prévues à l'article L. 512-6, ainsi que, le cas échéant, à l'établissement public du parc national concerné.

Par ailleurs, le préfet n'est plus tenu de communiquer, dans le cas où ils seraient concernés, un exemplaire de la demande aux autres services et organismes publics, mais il informe, s'il y a lieu, de la demande d'autorisation, les services de l'Etat chargés de l'urbanisme, de l'agriculture, de la sécurité civile, des milieux naturels et de la police de l'eau, de l'inspection du travail et l'architecte des Bâtiments de France.

[1734] Le décret n° 2011-210 du 24 février 2011 (art. 1) a remplacé ce service par l'agence qui lui a succédé : l'agence régionale de santé.

[1735] Le décret n° 2010-368 du 13 avril 2010 (art. 14) précisait qu'il s'agissait du service chargé des milieux naturels.

[1736] Cette disposition préexistait cependant dans la loi de 1917 ; l'avis de l'INAO a remplacé, dans la loi de 1976, l'avis du ministre de l'Agriculture : *« Dans les communes comportant une aire de production de vins d'appellation d'origine contrôlée, l'avis du ministre de l'agriculture doit être demandé en vue de l'autorisation (…). Cet avis est donné après consultation, le cas échéant, de l'institut national des appellations d'origine. Le ministre de l'agriculture est en outre consulté, sur sa demande, lorsqu'un établissement soumis à l'autorisation visée ci-dessus doit être ouvert dans une commune limitrophe d'une commune comportant une aire de production de vins d'appellation d'origine contrôlée. Le ministre de l'agriculture dispose d'un délai de trois mois pour donner son avis. Ce délai court à partir de la date à laquelle il a été saisi par le préfet du dossier auquel est joint son avis »* (art. 6).

[1737] Pour de nombreuses consultations obligatoires, seuls les parcs nationaux sont visés contrairement aux autres espaces qui jouissent d'une forte protection (réserves naturelles ou sites classés).

[1738] Décret n°2012-189 du 7 février 2012 (art. 6)

Dans le but d'alléger les procédures, le décret supprime ainsi l'obligation formelle pour les préfets de consulter leurs services, laissant cette démarche à leur discrétion : « *Il vous appartient donc, dorénavant, de définir localement les modalités d'association des différents services à l'instruction des demandes d'autorisation pilotées par l'inspection des installations classées* », précise la circulaire du 15 novembre 2012[1739].

A compter de cette date, l'obligation de communiquer un dossier de demande ne demeure donc plus qu'à l'adresse de l'INAO dans les communes comportant une aire de production de vins d'appellation d'origine, conformément aux dispositions de l'article L. 512-6[1740], ainsi qu'à l'établissement public du parc national concerné. En pratique, compte tenu de la rareté des ICPE soumises à autorisation au sein d'un parc national, l'obligation vise le seul INAO.

De plus, alors que l'INAO dispose d'un délai de trois mois pour donner son avis, le parc national doit se prononcer dans le délai de trente jours, faute de quoi l'avis est réputé émis. Il est difficile de faire mieux ressortir les différences de traitement entre les intérêts du milieu agricole d'une part, et les autres intérêts protégés par la loi sur les ICPE d'autre part. De même, si le décret n° 2014-450 du 2 mai 2014 relatif à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées élargit le champ des organismes que le préfet peut consulter, s'il le souhaite, ceux-ci ne disposent que d'un délai de trente jours, à compter de leur saisine, pour donner leur avis. Au-delà, celui-ci n'est même plus réputé acquis mais devient favorable (article 17).

La même inégalité devant la loi se retrouve, au profit cette fois des chasseurs (ce qui nous éloigne peu des agriculteurs), en ce qui concerne la composition de la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage (CDCFS), établie à l'article R. 421-30. Alors que, jusqu'alors, celle-ci était plus équilibrée entre les représentants de la société civile, le décret n° 2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la « réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives » a imposé la présence pour un tiers de représentants des chasseurs (article 23)[1741].

[1739] BO du MEDDE n°2012/22 du 10 décembre 2012.

[1740] L'INAO est en outre obligatoirement consulté. Il est également consulté, sur sa demande, lorsqu'une installation soumise à l'autorisation doit être ouverte dans une commune limitrophe d'une commune comportant une aire de production de vins d'appellation d'origine. Il en va de même quand l'implantation de l'installation a lieu dans une commune, ou dans une commune limitrophe, comportant une aire de production d'un produit d'appellation d'origine contrôlée autre que le vin.

[1741] Auxquels se rajoutent, de surcroît, des représentants des piégeurs, des représentants de la propriété forestière privée, de la propriété forestière non domaniale relevant du régime forestier et de l'Office national des forêts, ainsi que le président de la chambre d'agriculture du département et d'autres représentants des intérêts agricoles dans le département proposés par lui. Il est intéressant de relever que cette iniquité, doublée d'une régression du droit de l'environnement, a été introduite à l'occasion d'un des textes qui visait une simplification administrative.

d. Les facilités procédurales et déclaratives

En vertu de l'article R. 512-75, l'exploitant d'une installation soumise à autorisation ou à enregistrement doit adresser annuellement au préfet la déclaration des émissions polluantes et des déchets de son installation, si elle figure parmi les activités assujetties ou si les seuils de rejets sont atteints. Cette disposition complète d'autres déclarations d'émissions, comme la déclaration annuelle des émissions de gaz à effet de serre visée par l'article R. 229-20 (voir *infra).* Les critères d'assujettissement des installations, la nature et les quantités d'émissions, de polluants et de déchets à déclarer, ainsi que les modalités de la déclaration sont fixés par arrêté du ministre chargé des installations classées, en l'espèce l'arrêté ministériel du 31 janvier 2008 relatif au registre et à la déclaration annuelle des émissions et de transferts de polluants et des déchets. La liste des établissements relevant de la déclaration annuelle de polluants est établi à l'annexe I a et I b dudit arrêté. Il s'agit des installations classées soumises à autorisation ou à enregistrement[1742].

Toutefois, parmi les ICPE visées seuls les élevages sont exclus du dispositif, sauf les installations de plus de 40 000 volailles, de plus de 2 000 emplacements pour porcs de production (de plus de 30 kg), ou de plus de 750 emplacements pour truies (seuils IED). Ce qui représente à ce jour un nombre restreint d'installations, d'autant plus que tous les élevages bovins restent affranchis de cette obligation. Dans le même esprit, sont également exclues les pisciculture d'une capacité de production inférieure à 1 000 tonnes par an, alors que le seuil d'autorisation est de 20 tonnes par an…

Ces exonérations de déclaration se retrouvent à tous les niveaux. A cet égard, l'Union européenne est devenue un grand champ de manœuvre pour le lobby agricole (voir plus loin). Le Comité agriculture du Parlement européen a exclu, le 28 mai 2015, l'agriculture du plafonnement des émissions de méthane et a pris la décision d'alléger le niveau de réduction de ses émissions d'ammoniac lors de la révision de la directive NEC sur les plafonds d'émissions nationaux.[1743] Et ce, alors même que l'agriculture est responsable de quelque 90 % des émissions européennes d'ammoniac et 45 % des émissions de méthane.

Ensuite, le principe d'installations composites, dans lesquelles l'installation relevant du régime le plus contraignant « absorbe » les autres régimes au sein d'un même établissement, a été révisé à la demande de la profession agricole, à l'occasion de l'arrêté du 27 décembre 2013 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations

[1742] Les installations soumises à enregistrement échappaient initialement à cette obligation de déclarations annuelles, jusqu'à ce qu'elles fussent intégrées par le décret n°2013-4 du 2 janvier 2013.

[1743] Directive 2001/81/CE qui concerne des plafonds d'émissions de polluants atmosphériques (National Emission Ceilings directive : NEC). Voir S. SENET, *« Un droit de polluer accordé aux agriculteurs européens », Journal de l'environnement,* le 29 mai 2015. Par ailleurs, la convention de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance (CLRTAP), adoptée en 1979 à Genève, est entrée en vigueur en 1983. Parmi ses huit protocoles, celui de Göteborg traite notamment de la réduction des émissions d'ammoniac et contraint les parties signataires à modifier les pratiques agricoles.

classées soumises à déclaration sous les rubriques n° 2101, 2102 et 2111 (élevages de bovins, de porcins et de volailles). Ainsi, en vertu de son article 1er, les dispositions dudit arrêté sont désormais applicables aux installations classées soumises à déclaration *« incluses dans un établissement qui comporte au moins une installation soumise au régime de l'autorisation, dès lors que ces installations ne sont pas régies par l'arrêté préfectoral d'autorisation ».* Ce qui autorise à instruire et à régir cette installation indépendamment de l'activité principale, soumise à autorisation. Ce qui revient à découpler les ICPE entre elles au sein d'une même activité d'élevage et de ne plus tenir compte de la notion globale d'installations composites. Le gain procédural, mais aussi prescriptif, peut être notable.

Enfin, la force du lobby agricole et la démission de l'administration en regard sont illustrées, de façon sans doute anecdotique mais parfaitement démonstrative, à l'occasion du projet de décret portant dématérialisation de la déclaration des ICPE. Le projet de décret transmis en consultation prévoyait ainsi une mise en œuvre de la procédure dématérialisée, à compter du 1er janvier 2016 et la suppression de la déclaration sous forme « papier » à compter du 1er janvier 2017. Il s'agissait de l'une des mesures de simplification décidée par la Gouvernement lors du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 2 avril 2013.

Cette mesure avait pour objectif de faciliter les échanges entre les entrepreneurs et les administrations, de simplifier et de réduire les délais de procédure, mais c'était sans compter avec la FNSEA et l'APCA qui ont demandé le report de ces échéances au 31 décembre 2020, en cohérence avec le « Plan France très haut débit » visant à couvrir les quelques zones rurales restant « blanches ». En réponse, la DGPR a fait le constat pertinent suivant : *« La télédéclaration a l'avantage d'assister le déclarant dans sa démarche (nomenclature, réglementation applicable,...), de vérifier la complétude en ligne et de délivrer instantanément la preuve de dépôt. Si le déclarant ne dispose pas d'internet, il est probable qu'il utilise les relais mis en place par la profession pour se procurer les textes ICPE, la nomenclature*[1744]*,... Par ailleurs, il semble raisonnable de penser que chaque déclarant n'a pas vocation à faire des procédures de déclaration ICPE à une fréquence élevée et attendre 2020 ne garantit pas que tous auront internet à domicile »*.

Elle conclut cependant que, *« bien que le maintien de la version « papier » au-delà du 1er janvier 2017 ne semble pas répondre à l'objectif fixé par la dématérialisation de la procédure de déclaration, peu de dossiers devraient être concernés par des dépôts 'papier'. Le projet de décret ci-joint prend donc en compte la demande de report au 1er janvier 2021 pour supprimer la possibilité de déclaration « papier »*[1745]*.* Bien que la demande de la profession agricole aille à l'encontre du processus engagé et ne soit nullement justifiée, comme le relève la DGPR elle-même, est toutefois aussitôt retenue.

[1744] Ajoutons que les services sociaux n'adressent plus aux entrepreneurs d'avis d'échéances de déclaration ou de cotisation : ces derniers doivent consulter leur « espace personnel » sur les sites dédiés.

[1745] Note aux membres du CSPRT : « *Dématérialisation de la procédure de déclaration des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) relevant du régime de la déclaration* », séance du 25 mars 2015, pp. 6-7.

Ce qui pourrait, par ailleurs, avoir des conséquences pratiques fâcheuses pour l'administration en présence d'un dossier sous forme « papier », du fait qu'elle aura l'obligation de le mettre en ligne, mais sans en avoir parfois les moyens (absence d'appareil de scannage).

De même, le projet de décret portant modification du régime de l'enregistrement a été déprogrammé de la séance du CSPRT du 24 mars 2015, à la demande de la profession agricole, avant d'être représenté, le 26 mai, une fois achevée une nouvelle concertation entre elle et la DGPR. Le Lobby agricole a obtenu que le formulaire de demande, prévu par le décret, soit suivi d'un autre formulaire jugé plus « adapté » aux élevages classés. L'objectif en fait est d'obtenir un formulaire « allégé ». En effet, le projet de formulaire présenté au CSPRT comportait déjà le cas d'un élevage bovin dans ses exemples sur la façon de renseigner le document. Le formulaire Cerfa n° 14734*02 concernant le régime général de l'examen au cas par cas serait ainsi complété par deux autres formulaires au titre de l'enregistrement ; l'un pour l'ensemble des ICPE à l'exception des élevages, l'autre qui serait dévolu aux seuls élevages classés. Cela serait une belle prouesse dans le cadre du processus de simplification, avec la présence de trois formulaires, dont deux pour les ICPE, pour une seule procédure : celle de l'examen au cas par cas.

Il est par ailleurs instructif de constater que la profession agricole n'avait, pour autant, produit aucune remarque lors des consultations auprès de la DGPR portant sur le projet de décret[1746]. Tous les échanges ont eu lieu en direct et *en catimini*.

Le projet de loi « Macron » sur la croissance et l'activité économique n'est pas en reste, en allégeant les conditions d'affichage pour les installations d'élevage aussi bien soumises à enregistrement qu'à autorisation. Pour ces premières, l'affichage devrait être réalisé à partir de la réception du dossier complet et non plus dès dépôt du dossier comme dans le cas du régime général.

e. La confusion entretenue entre l'agriculture et les « services d'intérêt général »

Le décret du 30 avril 2002 introduit la première modification de la rubrique relative aux carrières, qui avait été créée par le décret du 9 juin 1994, dans le sens où désormais ne relèvent plus que de la déclaration *« les carrières de marne, de craie et de tout matériau destiné au marnage des sols ou d'arène granitique, à ciel ouvert, sans but commercial, distantes d'au moins 500 m d'une carrière soumise à autorisation ou à déclaration, lorsque la superficie d'extraction est inférieure à 500 m² et lorsque la quantité de matériaux à extraire est inférieure à 250 t par an et que la quantité totale d'extraction n'excède pas 1 000 t, lesdites carrières étant exploitées soit par l'exploitant agricole*

[1746] Aucune organisation agricole n'apparaît parmi la dizaine d'organismes qui a émis des remarquables préalables à la séance du CSPRT : note de présentation de la DGPR concernant le *« projet de décret portant modification du régime de l'enregistrement et diverses mesures relatives à la prévention des risques »,* séance du 26 mai 2015, pp. 5-7.

dans ses propres champs, soit par la commune, le groupement de communes ou le syndicat intercommunal dans un intérêt public ». Une sous-rubrique n° 2510-5 est créée pour la circonstance.

Relevons à cet égard comment en matière de droit de l'environnement, et notamment du droit des installations classées, le législateur tout comme l'administration concèdent volontiers mettre sur un même plan des mesures prises dans le sens de l'intérêt public et des facilités accordées aux seuls exploitants agricoles. Cette modification résulte de la loi du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, qui a pris le soin de viser à la fois les champs desdits exploitants et le service public assuré par les collectivités locales.

Puis, à la suite de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui a réduit les délais de recours des tiers à un an contre les décisions relatives aux *« installations concourant à l'exécution des services publics locaux ou des services d'intérêt général »*, la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole a étendu cette disposition dérogatoire aux élevages. Il était ainsi introduite une subtile confusion entre les activités agricoles et les services publics. En outre, une activité liée à un service public peut très bien générer autant, voire davantage, d'impacts qu'une activité développée dans un cadre privé.

La circulaire du 10 décembre 2003 (non parue au *BO min. env.),* qui abroge et remplace la circulaire du 23 juin 1994 relative à la rubrique n° 2510 sur les carrières, mentionne que le déclassement opéré vise des applications concernant « les petites réfections de chemin ou l'amendement des sols ». Si l'objectif était louable et pertinent en soi, et ne faisait d'ailleurs que régulariser, bien souvent, une situation courante, les modifications opérées, malgré les restrictions et limites introduites, sont cependant de nature à généraliser des exploitations irrégulières, sous couvert de ces dispositions dérogatoires.

Par ailleurs, la façon dont a procédé la profession pour obtenir le relèvement massif des seuils d'autorisation, voire leur déclassement total, pour les élevages, représente un cas d'école exemplaire de l'efficacité du lobby agricole, relayé par des parlementaires.

B. Une nomenclature au service des activités d'élevage

Les centres de décision se trouvant de plus en plus à Bruxelles, la profession agricole y a efficacement investi en actions de lobbying. A titre d'exemple, si la directive IED précise bien que *« l'élevage intensif de volailles et de bétail est responsable d'une part considérable des émissions de polluants dans l'air et dans l'eau* » et qu'il convient d'en tenir compte pour *« atteindre les objectifs fixés dans la stratégie thématique sur la pollution atmosphérique et dans le droit de l'Union relatif à la protection des eaux »* (considérant 20), aucune norme n'a été édictée pour autant pour ces élevages. Bien mieux, la directive IED ne soumet pas l'élevage de bovins, pourtant le principal contributeur de gaz à effet de serre (pour ne considérer que cette incidence

environnementale). En effet, les éleveurs n'en voulant pas…le Conseil a donc refusé de suivre la Commission sur ce point[1747]. De même, aucun seuil de capacité pour l'élevage simultané de différents types d'animaux dans la même installation n'a été établi, contrairement aux dispositions de la directive (art. 75).

Quant à la directive du 13 décembre 2011 relative à l'évaluation environnementale, seuls les élevages intensifs des volailles et porcs y sont soumis et à un seuil encore bien plus élevé que celui de la directive IED. A savoir : 60 000 emplacements pour les poules et 85 000 pour les poulets, et 3 000 emplacements pour les porcs de production (de plus de 30 kg) ou 9 00 emplacements pour les truies. Ce qui est proprement considérable.

1) Les élevages bovins

Le décret du 24 octobre 1978 ne fait plus fait mention aux vaches, mais à des bovins à l'engraissement et aux veaux de boucherie. De plus, les seuils sont considérablement rehaussés, sans distinction de l'âge ou de la taille du bovin. Sans différencier, pour autant, s'il s'agit d'élevages intensifs ou extensifs. Les vaches laitières ou allaitantes sont donc exclues du régime ICPE. La déclaration s'applique pour un cheptel de 50 à 250 bovins et l'autorisation au-delà de 250 animaux.

Le décret 92-185 du 25 février 1992 ne vise qu'une seule rubrique[1748], mais il est d'importance. En effet, il modifie une nouvelle fois la rubrique n° 58 relative aux établissements renfermant des animaux et êtres vivants, en ce qui concerne les élevages de bovins. S'il reprend la classification de veaux de boucherie ou bovins à l'engraissement, il abaisse le seuil de l'autorisation de 250 à 200 animaux et ajoute deux nouvelles sous-rubriques. L'une vise les vaches laitières (ou mixtes)[1749], avec le régime de déclaration entre 40 et 80 vaches, et celui d'autorisation au-delà. Comme pour les autres bovins, le rayon d'affichage est fixé à 1 km. L'autre concerne les vaches allaitantes, mais avec le seul régime de la déclaration pour tout effectif supérieur à 40 animaux.

Il s'agit là d'un net renforcement des classements pour cet élevage et d'une meilleure prise en compte de l'environnement, en réduisant quelque peu le saut considérable de seuils pour les bovins à l'engraissement, qui avait été introduit par le décret de 1978, et

[1747] L'échappatoire trouvée réside notamment en un examen par la Commission, pour savoir s'il est nécessaire de contrôler les émissions provenant de l'élevage intensif du bétail et de l'épandage de fumier, et d'établir des seuils de capacité différenciés pour l'élevage des différentes espèces de volailles ; par ailleurs, une clause de réexamen possible de la situation a été introduite dans la directive (art. 73 et 75).

[1748] On peut s'interroger sur la pertinence d'avoir eu recours à deux décrets différents, portant chacun sur une seule rubrique, présentés le même jour à l'avis du Conseil supérieur des installations classées et publiés le même jour au Journal officiel (décrets 92-184 et 92-185 du 25 février 1992).

[1749] Les vaches « mixtes » s'appliquent aux vaches qui sont à la fois allaitantes (ou nourrices, selon le terme, devenu inusité, du décret) et laitières. Sachant qu'étaient alors considérées comme allaitantes les vaches dont le lait était exclusivement destiné à l'alimentation des veaux.

en classant deux types d'activités –importantes- qui avaient jusqu'alors été occultées : les vaches laitières et allaitantes.

Toutefois, compte tenu des particularités et de la diversité des élevages bovins, notamment en fonction de l'âge et du sexe des animaux, il convenait de bien définir ces différentes notions. Ce fut fait ultérieurement par la circulaire ministérielle du 22 janvier 1993 et par la note d'interprétation du 14 juin 1994 du ministère chargé de l'environnement[1750], toutes deux éclairées par la jurisprudence alors en vigueur. Ces textes peuvent être considérés d'ailleurs comme des exemples de directives au sens de l'arrêt *Crédit foncier*[1751], en facilitant, par ces actes administratifs d'ordre interne, la tâche de l'administration et en permettant une meilleure garantie d'égalité de traitement pour les administrés concernés.

Il faut ainsi entendre par vache, toute femelle bovine ayant vêlé ou avorté. Les génisses ne sont donc pas comptabilisées pour le classement. De plus, les élevages de génisses reproductrices (génisses amouillantes, c'est-à-dire prêtes à vêler), ainsi que les taureaux reproducteurs (cas des centres d'insémination artificielle) ne sont pas comptés. Contrairement aux élevages de porcs.

Par vache « mixte », à savoir à la fois laitière et allaitante, le critère retenu pour le choix de la rubrique est non pas un décompte vache par vache, mais la part de production par cheptel. Si la production laitière annuelle est supérieure à 120 000 kg de lait, la prédominance de la vocation laitière est reconnue et le régime d'autorisation s'applique. Ce qui revient à considérer une production moyenne par vache supérieure à 1 500 kg de lait, pour un effectif supérieur à 80 vaches. Ce qui est loin de relever de l'élevage intensif. En ce qui concerne les veaux de boucherie et les bovins à l'engraissement, tout animal est pris en compte : génisses, taurillons, bœufs et vaches de réforme. Par contre, selon le ministère chargé de l'environnement, les broutards[1752] ne doivent pas être comptabilisés.

Il en résulte que le cheptel bovin, dans sa globalité et diversité, peut comporter un bien plus grand nombre d'animaux que les seuils fixés par la nomenclature. C'est tout particulièrement le cas des génisses. Ces exclusions précitées ne se justifient nullement, du moment que l'animal est présent au sein de l'élevage ; elles rendent également les contrôles bien plus délicats. D'autant plus que l'administration fait une interprétation de la nomenclature plus restrictive qu'elle ne l'est. Ainsi, il a été jugé que les jeunes veaux destinés à l'engraissement, ainsi que les broutards, considérés comme des bovins « maigres », sont bien des veaux de boucherie au sens de la rubrique n° 2101, laquelle ne fixe aucune limite quant au poids et à l'âge de l'animal (CAA Lyon, 4 juill. 2003, *Sté Etablissements Weber*, n° 01LY00853).

[1750] Respectivement : circulaire du 22 janvier 1993 relative aux installations classées- rubriques n° 58-1 et 58-2 (non parue au JO), et note d'interprétation DPPR/SEI/JV/FG du 14 juin 1994.

[1751] CE, 11 décembre 1970, *Crédit foncier,* n° 78880.

[1752] Veau né au printemps (dans le système traditionnel allaitant), qui a brouté avec sa mère toute la belle saison. Il prend le qualificatif de broutard au sevrage, à l'automne.

Par ailleurs, contrairement au principe fondateur de la loi de 1976 qui repose sur la potentialité des dangers et des inconvénients générés par une installation classée, et notamment sur la capacité maximale de l'installation pouvant être atteinte à un moment donné, les élevages, là encore, font exception, comme l'énonce la circulaire susvisée : *« Pour le classement de l'installation, on ne retient que le nombre d'animaux présents simultanément sur l'exploitation et pas le nombre de places existant ».*

En l'absence de précision de la nomenclature, sauf récemment pour l'élevage intensif, le juge refuse d'apprécier le classement de l'élevage sur la base d'une capacité d'accueil cumulée des bâtiments de l'exploitation (TA Toulouse, 11 juill. 2000, *M. JL Verdier,* n° 00/1507). Cette situation explique en partie le lourd contentieux dirigé contre des élevages : certains exploitants prévoient des bâtiments d'une certaine capacité, puis peuvent être conduits à accroître progressivement leur cheptel dans les mêmes capacités d'accueil, jusqu'à dépasser le seuil d'autorisation sans en faire la demande préalable.

Toutefois, conformément à la directive IED, la rubrique spécifique à l'élevage intensif (n° 3660), figurant dans la nomenclature depuis 2013, mentionne des seuils fondés cette fois sur des emplacements pour les volailles et les porcs[1753]. On n'a plus affaire à la quantité d'animaux présents, mais bien à des potentialités ou capacités d'accueil. La réglementation ICPE, notamment dans le cadre du regroupement des installations d'élevage, ne prend toutefois pas en compte ce facteur important (voir *supra)*.

Enfin, s'ajoute le fait qu'aucun seuil n'a été fixé pour l'élevage simultané de différents types d'animaux au sein du même établissement, ce qui permet à un éleveur d'exploiter, sans autorisation, plusieurs installations comportant des animaux de catégories différentes, du moment que chacune d'elles reste en-deçà de son seuil d'autorisation.

Les seuils de classement des élevages bovins sont considérablement relevés par le décret n° 2005-989 du 10 août 2005 conformément aux demandes des organisations agricoles. Ainsi, l'élevage de veaux de boucherie et/ou bovins à l'engraissement voit le seuil d'autorisation doubler : de 200 à 400 animaux. Celui de l'élevage de vaches laitières et/ou mixtes, passe de 80 à plus de 100 animaux. Surtout, le seuil de déclaration est relevé de 40 à 50 vaches. Cela peut paraître peu signifiant, mais les incidences sont majeures lorsque l'on sait que la moyenne des exploitations est de quelque 45 vaches par élevage[1754] : il en résulte un déclassement total d'un grand nombre d'élevages. La sortie de ces élevages de la législation relative aux ICPE signifie qu'ils ne sont plus régis que par le règlement sanitaire départemental ; l'exercice de la police ressortit alors à la compétence du maire. En pratique, cela se traduit par une règlementation environnementale indigente (notamment en termes de stockage et d'épandage des

[1753] L'élevage bovin échappe quant à lui à la directive IED (voir *infra).*

[1754] Ce qui nous situe dans la moyenne européenne. Toutefois, le nombre de vaches par exploitation croît très vite dans certains pays. Ainsi, depuis 2003 au Royaume-Uni, au Danemark ou en République tchèque, le cheptel moyen a doublé pour atteindre ou dépasser 140 vaches (source Eurostat : in L. ESTIVAL, *« Lait : la course au productivisme »,* Alternatives économiques, n° 345, avril 2015, p. 62).

effluents), et par un contrôle inexistant. Il s'agit donc là d'une des plus graves régressions qu'ait connues la nomenclature en ce domaine. Mais ce n'était encore qu'une étape.

En ce qui concerne l'élevage de vaches allaitantes (dont le lait est exclusivement destiné à l'alimentation des veaux), le régime, unique, de déclaration est atteint non plus à partir de 40 vaches mais à compter de 100 vaches.

Dans le cadre du décret n° 2006-678 du 8 juin 2006 qui déploie le régime de la déclaration avec contrôles périodiques, le basculement entre le régime D et DC est total pour 34 rubriques, à savoir que c'est toute la rubrique ou la sous-rubrique déclarative concernée qui relève désormais de ce nouveau régime, comme l'énonce le décret[1755].

Seules les deux rubriques relatives à des élevages font exception. L'élevage bovin en fait partie : le régime D ne devient DC non pas dans son entièreté mais pour une portion seulement, la plus proche du seuil d'autorisation. De la sorte, au lieu de ne présenter qu'un régime pour la déclaration (doit D, soit DC), comme pour toutes les autres rubriques concernées, ces élevages relèvent de deux régimes. A savoir :

- Elevage de veaux de boucherie et/ou bovins à l'engraissement ; transit et vente de bovins lorsque leur présence simultanée est supérieure à 24 heures, à l'exclusion des rassemblements occasionnels (n° 2101) :

a) plus de 400 animaux ……A

b) de 201 à 400 animaux ……DC

c) de 50 à 200 animaux ……D

(le reste inchangé à ce stade).

Si les assouplissements accordés aux plus petites installations d'élevage peuvent se comprendre, ils deviennent difficilement recevables quand ils concernent la grande majorité des élevages, dont une partie, de surcroît, ne satisfait pas aux normes (notamment en matière de stockage d'effluents) et est source de pollution. D'autant plus que ces mêmes facilités ne sont pas accordées aux activités autres qu'agricoles, y compris de petite taille aussi.

Enfin, il importe de relever que l'élevage de vaches laitières n'est pas soumis à ce stade au contrôle périodique, alors qu'il génère le même type d'impacts que l'élevage de veaux de boucherie et/ou bovins à l'engraissement.

Le décret n° 2011-842 du 15 juillet 2011 modifie profondément la rubrique sur l'élevage bovin (n° 2101) en procédant à un glissement du classement vers le bas : le seuil d'autorisation est à nouveau relevé, cette fois de 100 à 200 vaches laitières, laissant la place au régime de l'enregistrement entre 151 et 200 animaux et à celui de la déclaration

[1755] *« Pour les rubriques ci-après indiquées, dans la troisième colonne du tableau, la lettre C est ajoutée après la lettre D partout où celle-ci figure ».*

avec contrôle périodique entre 101 et 150 animaux. Les tableaux suivants rendent compte du classement de ces exploitations, avant et après modification[1756].

[1756] Données reprises du rapport de présentation au CSPRT (séance du 22 mars 2011), pp. 1 et 2.

Tableau 15 : Répartition, **avant nouvelle modification,** des élevages de vaches laitières selon leur classement :

Non classés < 50 vaches	D : 50-100 vaches	A > 100 vaches
51 000 exploitations	26 764	2 329
63,7 %	33,4 %	2,9 %

Tableau 16 : Nouvelle répartition des élevages de vaches laitières selon leur classement, **après la publication du décret modificatif de nomenclature de juillet 2011 :**

Non classés < 50 vaches laitières	D : 50-100 vaches	**DC : 101-150 vaches**	**E : 151-200**	A > 200 vaches
51 000 exploitations	26 764	**1 838**	**355**	136
63,7 %	33,4 %	**2,3 %**	**0,4 %**	0,2 %

NOUVEAUX REGIMES

Il en résulte que plus que 99 % des élevages de vaches laitières sont soit non classés (les deux-tiers), soit simplement soumis à déclaration, malgré les nuisances et les pollutions générées : une proportion considérable, qui n'est atteinte par aucune autre activité. Sur les quelque 80 000 élevages concernés, les installations soumises à autorisation, qui n'étaient déjà que 2 329, sont réduites au nombre de 136 (20 fois moins). Ce dispositif a ainsi fait sortir du régime de l'autorisation plus de 2 000 élevages et a permis « *le regroupement jusqu'à 200 animaux, sans procédure d'autorisation, de la quasi-totalité des troupeaux laitiers français dont une bonne majorité a un effectif de 45 vaches laitières »*[1757] (souligné par nous).

[1757] Rapport de présentation au CSPRT lors de sa séance du 22 mars 2011, p. 2

En outre, les installations d'élevage de vaches laitières sont les seules, après les bovins à l'engraissement et les volailles, à comprendre à la fois un régime D et un régime DC. En effet, le fondement de la création des contrôles périodiques par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (loi « Barnier »), repose sur le fait que c'est l'activité en elle-même, de par ses risques, qui conditionne l'application de ce régime : ou il s'applique pour toute la sous-rubrique concernée, ou il ne s'applique pas. Pour les vaches laitières, contrairement aux autres activités, le choix a été différent et a ainsi permis d'étaler les classements sur plusieurs régimes avec des effectifs soumis qui fondent au fur et à mesure que l'on s'élève en classement, comme le montre le précédent tableau.

Il convient d'ajouter le cas des élevages des vaches allaitantes. Si pour ces derniers, la question du lait et des résidus de lait se pose en termes bien moins problématiques que pour les premières, les impacts et nuisances générés par les déjections et les effluents restent les mêmes. Malgré cela, les installations de vaches allaitantes jouissent d'un classement particulièrement privilégié, qui n'est pas adapté aux inconvénients inhérents à cette activité : seul le régime de la déclaration figure dans la nomenclature, et à partir du seuil élevé de 100 vaches.

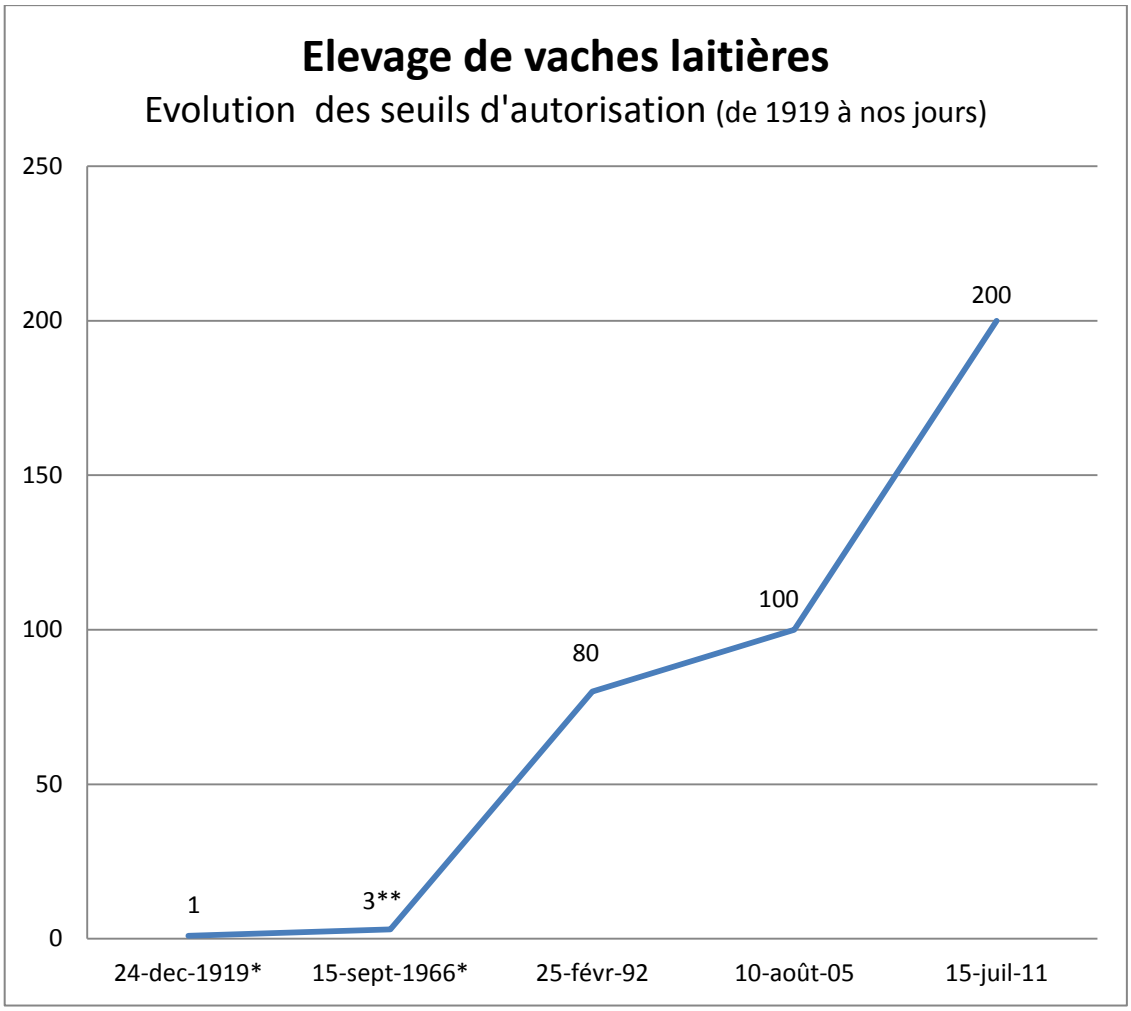
Si le cheptel de vaches laitières au sein de L'Union européenne est deux fois plus important que celui de vaches allaitantes, à l'inverse la France se distingue, depuis plus de dix ans, avec un cheptel prédominant de vaches allaitantes. En effet, le nombre de vaches laitières a fortement décru dans notre pays, depuis 1984, à la suite de la mise en place des quotas laitiers par la Communauté européenne. Dans le même temps, le cheptel allaitant s'est fortement développé, dépassant en 2001 pour la première fois le cheptel laitier[1758]. La France dispose du plus grand nombre de vaches de l'Union européenne : en décembre 2009, elle comptabilisait ainsi, avec 4,1 millions de têtes, 33 % des vaches allaitantes et, avec 3,7 millions de têtes, 15 % des laitières[1759]. Elle est également le seul pays de l'Union européenne à cumuler un cheptel laitier et un cheptel allaitant importants (avec un total de quelque 8 millions de vaches)[1760]. Or, Grâce à un classement très favorable, l'élevage bovin allaitant échappe, en grande partie, à la législation sur les installations classées.

La courbe suivante illustre l'augmentation considérable du seuil d'autorisation pour les élevages de vaches laitières, sous l'empire de la loi de 1976.

[1758] Les races laitières très performantes livrent beaucoup de lait, mais peu de viande (une vache Holstein peut ainsi produire plus de 11 000 kg de lait par an. Elle représente, à elle seule, 80 % de la collecte de lait destinée à l'industrie laitière). C'est pourquoi, la production de viande bovine s'est dissociée de la production laitière.

[1759] L'Union européenne est de son côté la premier producteur mondial de lait, avec plus de 152 millions de tonnes (pour un total de 747 millions), devant l'Inde et les Etats-Unis : source FAO et OCDE in L. ESTIVAL, *« Lait : la course au productivisme »,* Alternatives économiques, n° 345, avril 2015, p.62.

[1760] Si l'Allemagne possède le premier troupeau de vaches laitières (4, 2 millions) devant la France, elle pratique très peu l'élevage allaitant, et si l'Espagne abrite le second troupeau de vaches allaitantes, derrière la France, il est deux fois moins important.



* Il a été retenu la 2ème classe comme seuil d'autorisation. Pour le décret du 24 décembre 1919, le classement relève d'office de la 2ème classe (absence de seuil), du moment que l'élevage se situe au sein d'une agglomération supérieure à 5 000 habitants. Sinon : aucun classement.

** Si la distance de l'élevage est inférieure ou égale de 50 m d'un immeuble occupé par des tiers. Sinon : aucun classement (par contre le régime de la 3ème classe est de rigueur pour plus de 6 veaux nourris « artificiellement », si la distance par rapport aux tiers est de 100 m, et de la 2ème classe pour une distance moindre).

Toutes les facilités nomenclaturales et les déclassements n'ont cependant pas suffi à la profession agricole, qui fait feu de tout bois pour que l'élevage bovin soit exclu de la législation sur les ICPE. Ainsi, à l'occasion de la discussion à l'Assemblée nationale sur le projet de loi « agriculture, alimentation et forêt »[1761], un premier amendement est déposé en ce sens par neuf députés. Non adopté, l'amendement est rectifié et redéposé[1762]. Très concis, ses conséquences seraient par contre catastrophiques sur le

[1761] Qui allait devenir la loi, dite LAAF, du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

[1762] Amendement n° COM-47 rect., 17 février 2014, déposé par MM. G. BAILLY, DOUBLET, D. LAURENT, HURÉ, B. FOURNIER, POINTEREAU, MAYET, CÉSAR et P. LEROY.

plan environnemental et sanitaire, puisqu'il se proposait d'ajouter après le premier alinéa de l'article L 511-1 : *« Ne sont pas soumises aux dispositions du présent titre les exploitations de veaux de boucherie, de bovins à l'engraissement et de vaches allaitantes, conformément à la législation européenne. »*

En effet, comme le rappelle ledit amendement, la réglementation européenne, à savoir la directive IED, ne fixe aucune obligation spécifique aux éleveurs de veaux de boucherie, de bovins à l'engraissement et de vaches allaitantes. Pour autant, la France a fait le choix, dès le décret de 1810, de les soumettre au régime qui est devenu celui des ICPE. Pour les parlementaires, cette situation se traduirait pour les exploitants par *« une réglementation particulièrement stricte, induisant des charges importantes et de nombreuses complexités administratives. (…) Ces « seuils » français, fixés arbitrairement par décret, contribuent à renforcer le déficit de compétitivité des exploitations bovines françaises vis-à-vis de leurs concurrentes européennes.*

De même, la lourdeur de la procédure d'instruction du régime de l'autorisation, et notamment l'enquête publique, dissuade les éventuels engraisseurs de s'engager dans l'agrandissement de leurs ateliers… ». Les exemples précités, bien connus par les auteurs de l'amendement, démontrent le contraire, d'autant plus que les exploitants ont bénéficié, en 2010, des dispositions dérogatoires majeures intervenues en faveur du regroupement des installations d'élevage. En outre, l'amendement, qui fut écrit par la profession, intervint alors que de déclassements en déclassements il ne restait par exemple plus que 0,2 % des élevages de vaches laitières encore soumis à autorisation. Soit 136 exploitations sur quelque 80 000.

Les parlementaires considèrent, par ailleurs, que les risques de pollution pouvant en résulter *« sont parfaitement maîtrisables, dans la mesure du respect de bonnes pratiques »*. Et de conclure : *« Le présent amendement vise donc à extraire les exploitations de veaux de boucherie, de bovins à l'engraissement et de vaches allaitantes du régime des ICPE, en adéquation avec la réglementation européenne et l'ambition du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt : concilier protection de l'environnement et compétitivité des entreprises agricoles ».* Cette fois encore, l'amendement a été repoussé, mais pour combien de temps ? L'analyse montre en effet que les demandes réitérées de la profession agricole finissent toujours par se traduire par des décisions politiques et/ou par des dispositions légales qui les satisfont, quand elles ne les devancent pas.

De plus, cette nouvelle initiative démontre combien la profession ne se contente jamais des mille conquêtes, largesses, facilités et dérogations qu'elle obtient continûment, sur bien des plans, à commencer par celui de l'environnement qui catalyse toutes les récriminations.

La réglementation ICPE a déjà été insuffisamment appliquée, pour prévenir et maîtriser les pollutions d'origine agricole. Aussi, une sortie de tous les élevages bovins (soit quelque 30 000 exploitations) de cette réglementation au profit du seul règlement sanitaire départemental, signifierait un accroissement massif de la pollution.

2) Les élevages de volailles

Les élevages de volailles voient le seuil de classement très fortement rehaussé par le décret du 24 octobre 1978 : il passe ainsi de 500 à 5 000 animaux, avec un seuil d'autorisation de 20 000 (contre 500 jusqu'alors). De plus, il ne classe que les animaux âgés de plus d'un mois ce qui rend très difficile les contrôles et permet des dépassements de seuils, y compris par inadvertance.

Le décret n° 93-1412 du 29 décembre 1993 refond la rubrique relative aux élevages de volailles et aux gibiers à plumes (n° 2111) et, s'il ne modifie pas les seuils de classement, il introduit le principe de l'équivalent-animal, qui sera continûment repris par la suite[1763]. Les critères retenus pour la détermination du coefficient à affecter aux volailles sont des plus discutables. Les poules, poulets, faisans, pintades comptent pour un animal-équivalent, les canards pour deux, les dindes et oies pour trois, enfin les palmipèdes gras en gavage pour cinq. Par contre, les pigeons et les perdrix ne comptent que pour 1/4 d'animal-équivalent, et les cailles pour 1/8, alors qu'ils ne sont pas respectivement 4 fois ou 8 fois plus petits qu'une poule et encore moins qu'un poulet.

La référence antérieure à des animaux de plus d'un mois est opportunément supprimée par le décret du 29 décembre 1999[1764]. Puis, avec le décret du 10 août 2005 le seuil d'autorisation de l'élevage et de la vente de volailles et de gibiers à plumes passe de 20 000 animaux-équivalents, à plus de 30 000. Le seuil de déclaration reste inchangé, quant à lui, à savoir : 5 000 animaux-équivalents. De plus, les critères de pondération pour la détermination de ces derniers sont revus : très détaillés, ils deviennent bien moins facilement appréhendables et contrôlables[1765]. Il n'en reste pas moins qu'au regard des critères communautaires, le choix même d'animaux-équivalents pour les volailles demeure contestable. Il a d'ailleurs été contesté, avec succès[1766], devant le Conseil d'Etat, par des associations de protection de l'environnement, qui a annulé par arrêt du 23 avril

---

[1763] Indépendamment de la question de la légalité de cette disposition, qui sera traitée plus loin, il eût été plus pertinent d'introduire la notion d'équivalents-animaux (au lieu d'animaux-équivalents), qui est à la fois plus adaptée à l'objet et aurait été en cohérence avec la notion, déjà existante, d'équivalent-habitant. Laquelle est une unité de mesure définie par l'article R.2224-6 du Code général des collectivités territoriales, comme étant la charge organique biodégradable ayant une demande biologique en oxygène en cinq jours (DBO5) de 60 grammes d'oxygène par jour. L'équivalent-habitant est à la base du calcul du dimensionnement des stations d'épuration en fonction de la charge polluante entrante.

[1764] La circulaire (non parue au JO) d'application du décret du 2 décembre 1999 modifiant la nomenclature des installations classées -cas des rubriques 2102 (porcs) et 2111 (volailles)- précise à cet égard, qu'il convient désormais de considérer qu' *« un volatile âgé d'un jour compte pour autant d'équivalent que l'adulte de la même espèce ».*

[1765] Les volailles et gibier à plumes sont décomptés selon les coefficients suivants d'animaux-équivalents : caille (0,125), pigeon, perdrix (0,25), coquelet (0,75), poulet léger (0,85), poule, poulet standard, poulet label, poulet biologique, poulette, poule pondeuse, poule reproductrice, faisan, pintade, canard colvert (1), poulet lourd (1,15), canard à rôtir, canard prêt à gaver, canard reproducteur (2), dinde légère (2,20) dinde médium, dinde reproductrice, oie (3), dinde lourde (3,50), palmipèdes gras en gavage (7).

[1766] CE, 23 avril 2009, *assoc. nationale pour la protection des eaux et rivières-TOS*, n° 286103. C'est d'ailleurs, à notre connaissance, le seul recours dirigé contre un décret de nomenclature qui ait abouti, sans doute à la suite de l'interprétation décisive de la CJCE. Une telle issue aurait sans doute pu se reproduire à l'occasion du recours contre le décret de création de l'enregistrement, si la Cour avait été également saisie, ce qui ne fut pas le cas.

2009 les dispositions de la rubrique n° 2111 de la nomenclature introduites par le décret du 10 août 2005.

La Haute Juridiction s'est en effet fondée sur l'arrêt rendu le 22 janvier 2009 par la Cour de justice des communautés européennes (CJCE), qu'elle avait saisie à titre préjudiciel. La Cour s'est prononcée sur la légalité du décret du 10 août 2005, au regard de la directive IPPC[1767]. Il s'agissait, d'une part, de déterminer si les cailles, les perdrix et les pigeons étaient des « volailles » au sens de la directive, qui établit un régime d'autorisation pour l'élevage intensif de volailles de plus de 40 000 « emplacements »[1768]. La Cour a conclu par l'affirmative[1769]. D'autre part, il s'agissait de savoir si un système national d'« animaux équivalents », tel que prescrit par le décret de 2005, qui pondère les animaux suivant la teneur en azote excrétée pour fixer le seuil d'autorisation, était conforme à la directive. La Cour a estimé qu'elle ne pouvait admettre ce système, qui conduisait à exonérer de la procédure d'autorisation préalable prévue par la directive les installations comprenant de 40 001 à 240 000 cailles et de 40 001 à 120 000 perdrix ou pigeons[1770].

C'est pourquoi, le Conseil d'Etat a jugé que la directive *« s'oppose à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, conduisant à calculer les seuils d'autorisation d'installation d'élevage intensif à partir du système d'animaux-équivalents reposant sur une pondération d'animaux par emplacement selon les espèces, afin de prendre en compte la teneur en azote réellement excrétée par les différents volatiles »* (CE, 23 avril 2009, *assoc. nationale pour la protection des eaux et rivières-TOS,* n° 286103).

Il a annulé, en conséquence, les dispositions de la rubrique n° 2111 de la nomenclature des installations classées introduites par le décret du 10 août 2005. Ce qui avait pour conséquence de faire revivre la rubrique résultant du décret du 28 décembre 1999, alors même qu'elle introduisait les coefficients de pondération d'animaux-équivalents. Il convenait donc que l'administration tînt compte de cette décision de justice, en amendant la rubrique dans le sens de la suppression de ce système de pondération. Celle-ci est cependant restée inchangée jusqu'au décret modificatif du 11 septembre 2013, lequel va quand même reprendre les coefficients d'animaux-équivalents, tant la demande de la profession agricole était restée forte en faveur de ce *statu quo.*

Le décret du 11 septembre 2013 revient sur les équivalences-animales pour les différents types d'élevage de volailles. Comme l'énonce sans circonlocution la DGPR, le projet qui a été présenté au CSPRT, puis publié, *« reprend strictement les équivalences inscrites au*

[1767] Plus précisément sur l'interprétation du point 6.6, sous a), de l'annexe I de la directive du 24 septembre 1996, relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution.

[1768] Selon les conclusions de l'avocat général devant le CJCE, il faut comprendre par « 40 000 emplacements » des installations dont la capacité d'élevage ou de production excède 40 000 volailles, indépendamment des espèces de volailles en cause.

[1769] *« La notion de volailles (...) doit être interprétée en ce sens qu'elle englobe les cailles, perdrix et les pigeons »* (CJCE, aff. C-473/07, 22 janv. 2009, *Volailles France).* Voir : M. CLEMENT, *« Droit européen de l'environnement »,* Larcier, 2012, p. 278 et s.

[1770] Et ce d'autant plus que le rapport entre les rejets en azote d'une caille, d'un pigeon ou d'une perdrix et ceux d'un poulet standard ne correspondait manifestement pas à la pondération, entre ces mêmes espèces de volailles, mise en œuvre par le mécanisme d'animaux-équivalents du décret attaqué d'août 2005.

nota du décret n° 2005-989 du 10 août 2005, annulé par le Conseil d'Etat. Il ne propose donc aucun changement par rapport à ce qui avait été publié en 2005 »[1771]. Ce qui est exact : de ce fait, cette disposition constitue, d'évidence, une violation de l'autorité de la chose jugée.

Pour se justifier, l'administration fait valoir que l'annulation reposait sur le *« motif que le calcul des animaux-équivalents permettait à certains élevages de plus de 40 000 emplacements d'échapper au régime d'autorisation et, par ce biais, d'échapper également aux dispositions applicables au titre de la directive (…) IPPC ».* Et de considérer que, du fait de la création d'une rubrique n° 3660 *« qui soumet à autorisation les élevages de volailles de plus de 40 000 emplacements, quelle que soit l'espèce concernée »,* ces élevages n'échapperont donc plus aux dispositions des directives européennes. Toujours selon l'administration, le décret de 2005, pour sa partie relative aux équivalences, aurait même correspondu à un « consensus ». Ce qui est inexact.

En premier lieu, c'est le système même d'équivalence qui avait remis en cause par le Conseil d'Etat, indépendamment du seuil des 40 000 volailles. Rappelons, à cet égard, que la Haute Juridiction avait fondé sa décision sur le fait que *« la rubrique 2111 de la nomenclature des installations classées résultant du décret du 10 août 2005, qui se fonde sur un système d'animaux-équivalents, doit être annulée ».*

Ensuite, ce dispositif était loin d'avoir fait consensus, puisqu'il avait fait l'objet du recours d'une importante association de protection de l'environnement. Enfin, loin d'avoir augmenté le poids relatif des élevages de canards colverts, comme le met en avant l'administration, si le décret le fait effectivement pour les volailles les plus lourdes ou grasses, il abaisse par contre fortement l'équivalence animale, par rapport au décret précédent (à savoir celui de 1999), pour les coquelets, les poulets légers, pour la dinde légère, ainsi que pour les canards colverts. Ces dernier passent même de 2 à 1 équivalent[1772].

En conséquence, à la suite de l'arrêt du Conseil d'Etat du 23 avril 2009, l'administration, au lieu de procéder à la modification du décret de 1999, qui avait repris le principe des équivalences animales, non seulement ne l'a pas fait, mais a fini par reprendre un décret identique à celui qui avait été annulé. On mesure ici l'ampleur de l'efficacité des lobbies et la faiblesse de l'administration pour y faire face. En outre, le décret introduit un renvoi à la rubrique n° 3660 (élevage intensif de volailles ou de porcs)[1773], qui soumet à

[1771] Rapport de présentation au CSPRT, séance du 22 janvier 2013, p. 2.

[1772] Le tableau comparatif, du rapport de présentation au CSPRT, des équivalences animales entre les différents décrets de 1999 , 2005 et 2013, est également erroné en ce qu'il mentionne pour le décret de 1999 un équivalent de 1 pour les colverts, alors qu'il était de 2.

[1773] La rubrique n° 3660 précise ce qu'il convient d'entendre par « volailles », à savoir les poulets, poules, dindes, pintades, canards, oies, cailles, pigeons, faisans et perdrix, élevés ou détenus en captivité en vue de leur reproduction, de la production de viande ou d'œufs de consommation ou de la fourniture de gibier de repeuplement. On notera, incidemment, qu'il est utilisé l'expression euphémistique de « gibier de repeuplement », alors qu'il s'agit, bien souvent, de gibier de tir ou de chasse, mais en rien de repeuplement.

autorisation tous les élevages de volailles détenant plus de 40 000 emplacements, conformément à la directive IED.

Le décret s'abstient bien, par contre, de fixer des seuils de capacité pour l'élevage simultané de différents types d'animaux dans la même installation. Même si en pratique la spécialisation prédomine, des installations mixtes existent, parfois dans des proportions de l'ordre de 20 % dans certaines régions ; les éleveurs exploitent ainsi plusieurs bâtiments d'élevage au sein du même établissement, sans être soumis à autorisation alors que ces bâtiments peuvent héberger des catégories d'animaux (volailles, porcs ou bovins) dont le nombre reste juste en-deçà du seuil d'autorisation pour chacune d'entre elles.

Dans le cadre du décret précité du 8 juin 2006, comme pour l'élevage bovin le basculement entre le régime D et DC n'est que partiel. Pour les élevages de volailles également, le régime DC ne couvre en effet qu'une portion seulement du régime D, à savoir la plus proche du seuil d'autorisation. De la sorte, au lieu de n'avoir qu'un régime pour la déclaration (doit D, soit DC), ces élevages présentent à leur tour deux régimes. A savoir :

- Volailles, gibier à plumes (activité d'élevage, vente, etc. de), à l'exclusion d'activités spécifiques visées à d'autres rubriques (n° 2111) :

a) Plus de 30 000 animaux-équivalents…….. A

b) De 20 001 à 30 000 ……DC

c) De 5 000 à 20 000 ……..D

(le reste inchangé à ce stade).

A l'instar de l'élevage bovin, un tel allègement ne se justifie pas quand il recouvre la grande majorité des élevages. D'autant plus que ces facilités ne sont pas accordées aux activités autres qu'agricoles, y compris de petite taille.

Lors des états généraux précités de l'agriculture du 21 février 2014, le ministre Philippe Martin avait également déclaré que, parmi toutes les mesures en faveur des éleveurs, il accueillait favorablement le principe que *« le seuil de l'autorisation, pour les installations de certains élevages - en particulier à celui de volaille-,* [fût] *relevé au niveau du seuil de la directive européenne IED ».* Le relèvement précédent du seuil d'autorisation à 30 000 volailles n'avait en effet pas encore satisfait la profession.

Afin de faire face à la fronde agricole, jamais calmée, c'est au tour de la ministre chargée de l'écologie**,** Ségolène Royal, de préciser dans un communiqué[1774], en date du 24 juin 2014**,** que son ministère, en lien avec le ministère chargé de l'agriculture, s'est engagé *« dans plusieurs démarches de modernisation du droit de l'environnement concernant*

[1774] Dont l'intitulé résume à lui-seul parfaitement la situation : « L*e ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie souhaite poursuivre la démarche de progrès engagée avec la profession agricole ».*

l'agriculture ». Dans ce cadre, il est affiché les progrès accomplis dans l'extension du régime de l'enregistrement, notamment pour les élevages de porcs à compter du 1er janvier 2014. Il est également annoncé l'introduction de ce *régime « pour les élevages de volailles, jusqu'aux seuils européens (40 000 équivalents poulets) ».*

Puis, à trois jours du Salon de l'agriculture, le Conseil des ministres du 18 février 2015 annonce que le régime d'enregistrement s'appliquera jusqu'au seuil européen de 40 000 volailles. Cette décision a été prise en dehors des états généraux de « modernisation » du droit de l'environnement, et sans aucune concertation en dehors de la FNSEA et des Jeunes agriculteurs[1775].

Rappelons que, pourtant, le groupe de travail, multipartite, sur l'évaluation du régime d'enregistrement, constitué au sein du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT), avait alerté sur le fait qu'il convenait « *de rester vigilant sur l'élaboration de la nomenclature et ce quel que soit le régime considéré. Cette élaboration doit être menée en conservant une large participation des parties prenantes (ONG, public, fédérations professionnelles, élus) et sans a priori ».* De la même façon, le groupe de travail a tenu *« à réaffirmer que les seuils des directives européennes ne constituent pas des objectifs de seuils à atteindre pour le régime de l'enregistrement. C'est l'analyse, faite en toute transparence, et avec la participation de toutes les parties prenantes qui doit aboutir aux révisions de la nomenclature* ».

Il rappelait enfin que la philosophie du régime était bien de *« n'intégrer que les rubriques pour lesquelles les impacts sont connus et peuvent être maîtrisés par le respect des prescriptions générales, dans le cas contraire il existe un risque de dévoiement du régime* »[1776] (souligné par nous). Manifestement, rien de tout cela n'a été respecté. De même que n'ont pas été respectées les préconisations du CSPRT, émises lors de sa séance plénière du 28 mai 2013, parmi lesquelles il importe de « ***veiller à ne pas dénaturer le régime d'enregistrement en y incluant des installations qui ne seraient pas suffisamment standard ou auraient des impacts variables sur l'environnement »*** (en gras dans le texte)***.***

Le CSPRT a donc été saisi, en mai 2015, du projet de décret introduisant le régime d'enregistrement dans la rubrique n° 2111. Le dispositif régressif prévu est double. En premier lieu il s'agit de remplacer le régime d'autorisation par celui d'enregistrement, dès lors que les installations ne relèvent pas de la directive européenne sur les émissions industrielles, dite IED. Autrement dit, les élevages compris entre 30 000 et 40 000

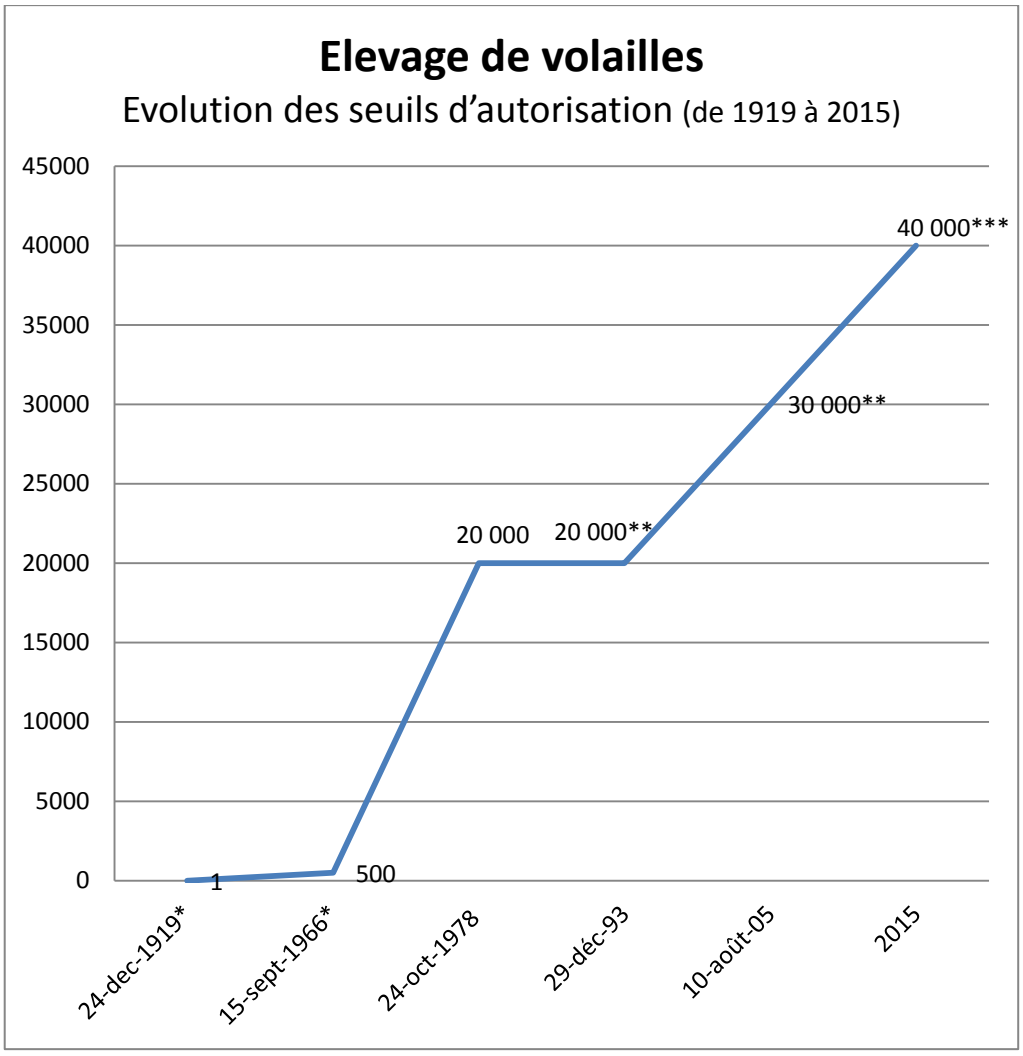
[1775] Cette annonce, parmi d'autres (voir *infra)*, est dans la continuité des différents Gouvernements de complaire au monde agro-industriel, au détriment du restant de la société. C'était lors du Salon de l'agriculture de 2010 que le président Sarkozy, après avoir mis en place avec force publicité le Grenelle de l'environnement, avait déclaré : *« L'environnement, cela commence à bien faire ».*

[1776] Rapport d'étape, en date du 21 mai 2013, du Groupe de travail sur l'évaluation du régime de l'enregistrement (ministère de l'Ecologie), p. 5. Il est fort instructif de relever que si les industriels étaient dûment représentés, tant par le MEDEF que par la CGPME, la profession agricole était absente (FNSEA comme APCA) : ne sait-elle pas pertinemment que toutes ces questions se traitent directement avec le Premier ministre ou avec le Président de la République ? Tout le reste n'est, sans doute, pour la profession que parodie de concertation pour laquelle elle n'a pas de temps à perdre.

emplacements relèveront désormais de l'enregistrement, et non plus de l'autorisation (dont le seuil avait pourtant déjà été relevé à deux reprises durant la loi de 1976).

Mais la modification s'accompagne également d'un changement de critère pour ce seuil. Il est repris pour l'enregistrement la notion d' « emplacement », jusqu'alors réservée pour les seuils IED, en lieu et place de celle d'animaux-équivalents. Si le nouveau système est plus contraignant pour les petites volailles, qui comptent moins d'un animal-équivalent, ce subterfuge favorise fortement les producteurs de volailles les plus polluantes (poulets lourds, canards, dindes et palmipèdes en gavage). En effet, alors que certains de ces producteurs étaient soumis au régime d'autorisation selon des animaux-équivalents pouvant aller jusqu'à 7 (palmipèdes en gavage), le seuil de classement sur la base d'un animal par emplacement conduit à revoir drastiquement à la baisse le classement de ces élevages. Ceux-ci pourraient alors se voir appliquer le régime de simple déclaration, en lieu et place de celui de l'autorisation. Belle prouesse administrative et parfaite illustration de l'usage de l'enregistrement comme instrument de régression.

L'évolution des seuils d'autorisation pour les élevages de volailles, de 1919 à 2015, résume bien la véritable explosion du seuil d'autorisation durant la loi de 1976. La comparaison avec la situation qui prévalait sous l'empire de la loi de 1917 est saisissante, comme le montre la courbe suivante.



* Il a été retenu la 2ème classe comme seuil d'autorisation. Pour le décret du 24 décembre 1919, le classement relève de la 2ème classe (absence de seuil), du moment que l'élevage se situe au sein d'une agglomération supérieure à 5 000 habitants. Sinon : aucun classement. Pour les décrets des 15 avril 1958 et 15 septembre 1966, le classement ressort en 2ème classe, si la distance de l'élevage est inférieure ou égale à 100 m d'un immeuble habité ou occupé par des tiers. Sinon : 3ème classe.

** A compter du décret du 29 décembre 1993, les poules, poulets, faisans, pintades comptent pour un animal-équivalent ; les canards comptent pour deux ; les dindes et oies comptent pour trois ; les palmipèdes gras en gavage pour cinq ; les pigeons et perdrix comptent pour 1/4 d'animal-équivalent ; enfin, les cailles pour 1/8 d'animal équivalent. A compter du décret du 10 août 2005, l'animal-équivalent recouvre une plage d'animaux encore plus étendue, depuis la caille (0,125) jusqu'aux palmipèdes gras en gavage (7).

*** Pour le décret de 2015, le seuil d'autorisation se fonde sur les emplacements, conformément à la directive IED, et non plus sur les animaux-équivalents.

3) Les porcheries

Le décret du 24 octobre 1978 opère un déclassement massif de nombreuses activités d'élevage, à la mesure de la force du lobby agricole. Le décret suit d'ailleurs de peu l'instauration de « l'impôt sécheresse », au profit des agriculteurs, malgré l'impopularité de la mesure (qui ne fut d'ailleurs jamais plus reconduite)[1777]. Ainsi, l'introduction du régime de l'autorisation, en lieu et place des deux premières classes qui préexistaient jusqu'alors, a été l'occasion d'élever fortement le seuil de l'autorisation pour l'élevage de porcs : ce seuil passe ainsi de 200 animaux à 450 (voir tableau VI en annexe).

Un an à peine après le décret d'application de la loi de 1976, les premières régressions, significatives au surplus, se sont fait jour, préfigurant l'évolution de la nomenclature[1778]. Après avoir rappelé que des modifications de rubriques furent l'occasion de déclasser certaines activités, *« réduisant ainsi les protections antérieures à l'exemple du seuil de classement des porcheries passant de 200 porcs avant 1978 pour être soumis à autorisation à 450 depuis 1978* », Thibault Soleilhac en déduit que *« l'extension du champ d'application de la loi par la prise en compte de l'environnement compensa toutefois nombre de ces déclassements »*[1779]*.* Or, il n'en est rien. Bien au contraire, l'extension régulière du champ de la loi a davantage masqué que compensé les régressions qui ont affecté et la loi et sa nomenclature.

Compte tenu du saut substantiel du seuil d'autorisation pour les porcs (plus du double), alors que ces élevages sont sources régulières de pollutions ou de nuisances de voisinage, l'association Les Amis de la Terre introduit un recours contre le décret. L'arrêt rendu par le Conseil d'Etat est intéressant, car il porte sur l'un des tout premiers décrets de nomenclature pris en application de la loi de 1976. Sa décision de rejet a, de plus, servi de cadre pour « motiver » tous les rejets ultérieurs des recours diligentés contre les décrets de nomenclature. Ainsi, les juges du Palais Royal ont considéré que pour décider de soumettre à une simple déclaration les porcheries de 50 à 450 animaux, le Gouvernement, d'une part *« ne s'est pas fondé sur des motifs étrangers à l'objet poursuivi par les dispositions des articles 2 et 3 de la loi du 19 juillet 1976 et ne s'est pas mépris sur la portée des obligations qui en résultaient ».* D'autre part, il *« n'a pas commis d'erreur manifeste dans l'appréciation à laquelle il s'est livré sur les dangers ou inconvénients pouvant découler pour les intérêts protégés par l'article 1er de la loi du 19 juillet 1976 du fonctionnement de ces installations »*[1780]*,* dès lors que ces dangers ou inconvénients

---

[1777] La mesure, présentée le 21 août 1976 par le président GISCARD d'ESTAING, fut détaillée dès le 25 août : elle consista en une aide de 2,2 milliards de francs, financée par une majoration de l'impôt sur le revenu au-dessus d'un seuil défini. La loi n° 76-978 du 29 octobre 1976 de finances rectificative pour 1976 en tint compte. Cette augmentation des prélèvements donna l'occasion à Jacques Chirac de démissionner de son poste de Premier ministre (voir *infra*).

[1778] Voir notamment à cet égard : M. PRIEUR, « *Le nouveau régime des installations classées », JCP G.*, 1979, 2928 ; Chronique Installations classées, *RJE*, 1/1983, p. 11.

[1779] T. SOLEILHAC, *op. cit.,* p. 533.

[1780] CE, 15 janvier 1982, *Les Amis de la Terre,* n° 15458.

pouvaient être efficacement prévenus par l'application des prescriptions générales édictées par le préfet.

Si le premier considérant est d'ordre général, le second considérant, donnant la prééminence des prescriptions, mérite un commentaire. Depuis lors, en effet, toutes les modifications de la nomenclature, tous les changements de régime, tel celui de l'enregistrement, ont, à chaque fois, trouvé grâce aux yeux du Conseil d'Etat, sur le fondement que les prescriptions sont toujours à même de prévenir efficacement les dangers et les inconvénients pouvant être générés par les installations concernées. *In jure* l'argument est défendable, *de facto* il est constant que l'effectivité de la loi et de ses règlements est loin de s'appliquer. Ainsi, les prescriptions soit se révèlent inappropriées ou insuffisantes pour assurer la protection des intérêts visés par la loi, soit elles sont peu appliquées, quand les deux faits ne se conjuguent pas.

Le même décret a donné lieu à une autre jurisprudence qui met bien en relief les avantages considérables qu'apportent pour l'exploitant, notamment en matière de contentieux, les modifications favorables de la nomenclature, compte tenu des pouvoirs du juge de plein contentieux. Ainsi, sur la requête de riverains, le Tribunal administratif de Clermont-Ferrand avait annulé l'arrêté d'autorisation d'exploiter une porcherie d'engraissement et une « porcherie-maternité » sur le territoire de Vitrac (Puy-de-Dôme). Le Conseil d'Etat conclut qu'il n'y a pas lieu de statuer sur le recours du ministre chargé de l'environnement, du fait qu'à la suite de la modification introduite par le décret susvisé, les porcheries de 50 de 450 animaux sont désormais rangées parmi les installations soumises à déclaration. Or, les juges du Palais Royal rapportent que les deux installations projetées, qui constituent un seul établissement, sont destinées à abriter au total moins de 450 animaux. Il en résulte que ledit établissement n'est plus soumis à autorisation et qu' *« il n'y a dans ces conditions plus lieu pour le Conseil d'Etat (…) de rechercher si le Tribunal administratif de Clermont-Ferrand a fait une juste appréciation des faits de l'espèce pour annuler l'arrête d'autorisation (…) ; que, par suite, le recours du ministre de l'environnement et du cadre de vie est devenu sans objet »*[1781].

Dans de nombreux cas de figure, les modifications apportées à la nomenclature bénéficient à l'exploitant. En effet, si celles-ci se révèlent plus contraignantes, il peut exciper du droit d'antériorité pour ne pas y être soumis, et si celles-ci lui sont plus favorables, elles lui sont applicables y compris à l'occasion de contentieux qui viseraient son exploitation sur le fondement de la nomenclature précédente (voir *infra).*

Le décret du 28 décembre 1999 introduit à son tour pour les porcheries la notion d'animaux-équivalents selon leur taille ou leur poids et, parfois, selon leur usage. Ainsi, les seuils établis par le décret du 24 octobre 1978 sont maintenus, à savoir 50 pour la déclaration et plus de 450 pour l'autorisation (avec un rayon d'affichage inchangé de 3 km), mais il ne s'agit plus du nombre de porcs mais d'animaux-équivalents. Rien ne change pour les porcs à l'engraissement, les jeunes femelles avant la première saillie et

[1781] CE, 14 décembre 1979, *MM. Jean, Michel et Lucien Z.,* n°11365.

les animaux en élevage de multiplication ou de sélection, puisqu'ils sont comptabilisés comme un animal-équivalent. En revanche, les animaux reproducteurs, à savoir les truies (femelle saillie ou ayant mis bas) et les verrats (mâles utilisés pour la reproduction) comptent pour trois animaux-équivalents. Les porcelets sevrés de moins de trente kilogrammes, avant mise en engraissement ou sélection, comptent, quant à eux, pour 0,2.

Il en résulte un durcissement du classement du fait que le nouveau mode de décompte est de nature à conduire à une réévaluation de la taille des effectifs des élevages concernés. Cette disposition est à mettre en relation avec la personnalité de la ministre de l'Ecologie de l'époque, réputée peu favorable au monde agricole (Dominique Voynet). La circulaire ministérielle du 29 janvier 1999, relative aux élevages intensifs, s'ouvre d'ailleurs en ces termes : *« L'opinion publique, en particulier, les habitants voisins d'une installation d'élevage intensif (porcs et volailles), se montrent de plus en plus sensibles aux problèmes soulevés par cette activité. Cette sensibilité se traduit selon les régions par des réactions plus ou moins vives allant jusqu'au refus de principe d'une telle installation. La crédibilité de l'action de l'Etat est souvent remise en cause, au travers de ces prises de position. Une réflexion est actuellement en cours sur l'opportunité de modifier les seuils applicables aux porcheries et aux élevages de volailles (…) »* (*BO, MATE*, du 25 mars 1999, p. 126).

Incidemment, le fait est à relever qu'à cette époque l'administration considérait un élevage de porcs de plus de 450 animaux comme relevant d'un élevage intensif, alors que moins de quinze ans plus tard, en 2013, les élevages intensifs sont classés comme tels à partir… de 2 000 porcs (voir *infra).* Ainsi, lors du débat sur la loi de modernisation agricole à l'Assemblée nationale en juillet 2010, une proposition du député breton Marc Le Fur consistait à *« alléger des conditions d'installation ou d'extension d'élevages de porcs et de volailles »,* en relevant notamment de 450 à 2 000 le nombre de porcs à partir duquel une porcherie serait soumise à autorisation. Les associations de protection de l'environnement s'étaient alors opposées à cette disposition, la prenant même comme une provocation au moment où le Gouvernement finalisait un plan national pour lutter contre les algues vertes.

Les parlementaires de la majorité UMP ont alors voté un amendement, présenté comme un amendement de compromis qui a permis d'exonérer d'étude d'impact et d'enquête publique les regroupements ou modernisations d'élevages existants, « *dès lors qu'ils ne s'accompagnent pas d'augmentation sensible* » de leur capacité, ou *« d'effet notable* » sur l'environnement (voir *supra)*. Une fois obtenue cette disposition dérogatoire au droit commun, le lobby agricole revient à la charge, avec le concours cette fois de la majorité socialiste, et obtient, moins de trois ans plus tard, le relèvement du seuil d'autorisation à 2000 porcs (décret du 27 décembre 2013). Auparavant, il avait obtenu le relèvement du seuil des vaches laitières à 200 têtes[1782] (décret du 15 juillet 2011).

[1782] Après avoir obtenu le relèvement du seuil d'autorisation à 400 animaux pour les veaux de boucherie et les bovins à l'engraissement, et à 30 000 pour les volailles (décret du 10 août 2005, voir le tableau VI en annexe).

En ce qui concerne les élevages porcins, la suppression du régime d'autorisation d'un grand nombre d'entre eux, au profit du régime de l'enregistrement, avait été annoncée, sans aucune consultation préalable, sauf avec la profession, dès le 15 avril 2013, par le ministre de l'Agriculture Stéphane Le Foll. Cette mesure entrait dans le cadre du « choc de simplification » lancé par le Gouvernement, mais en dehors des états généraux du droit de l'environnement, initiés …le même mois. La FNSEA, bien que satisfaite, aurait cependant souhaité un alignement total des exigences françaises sur les seuils européens. Gageons que cela sera la prochaine étape, à la suite d'une nième crise du porc ou d'une manifestation véhémente du syndicat. Ce dernier s'est d'ailleurs déclaré rester vigilant pour la préparation des textes d'application afin que *« le choc ne fasse pas flop »*[1783].

Le Gouvernement n'a, ainsi, pas cessé de donner des gages à la profession porcine, en vue du déclassement de plusieurs milliers d'ICPE. Ainsi, lors de l'Assemblée générale de la Fédération Nationale Porcine à Aurillac le 14 juin 2013, Stéphane Le Foll avait, à nouveau, martelé que *«Jean-Marc Ayrault a accepté dans les mesures de simplification administrative le régime d'enregistrement pour les ICPE »*[1784].

Puis en juillet 2013, le Gouvernement annonce qu'il vient de décider, « dans le cadre du choc de simplification, la mise en œuvre d'un régime d'enregistrement pour les élevages de porcs, préconisé par le plan stratégique pour l'avenir de la filière porcine française présenté en mai ». Ce dont se sont aussitôt félicitées les organisations regroupant les éleveurs, qui ont fait savoir qu'il s'agissait pour elles « *d'un signe encourageant, très attendu des éleveurs de porcs, en faveur de la modernisation des exploitations, d'une amélioration notable des performances environnementales, sanitaires, économiques... (sic) et de la compétitivité de la filière »*[1785], *avant de déclarer préférer finalement le régime déclaratif.*

Cette disposition, qui avait pour objet de calmer la fronde des éleveurs, avait été une nouvelle fois confirmée, parmi d'autres mesures, par le Premier ministre Jean Marc Ayrault au salon international de l'élevage de Rennes en septembre 2013, qui avait été, malgré tout, fortement chahuté par les agriculteurs[1786].

De son côté, le ministre Philippe Martin, en charge du ministère de l'Ecologie depuis à peine six mois, accède à toutes les demandes du monde agricole, du ressort de sa compétence, lors de son allocution prononcée à la clôture de la table ronde « simplification administrative et normative » des états généraux de l'agriculture, le 21 février 2014. Ainsi, après avoir mis en place le régime de l'enregistrement pour l'élevage porcin, dont il a *« accepté le principe dans les cinq jours qui ont suivi sa nomination »*, il se

---

[1783] *Actu-Environnement.com*, 24 juillet 2013.

[1784] *« Simplification pour les élevages de porcs » :* ouest-france.fr/actu/AgricultureDet_-Simplification-pour-les-elevages-de-porcs_3640-2202981_actu.Htm

[1785] *« Bataille autour des élevages porcins français »,* lemonde.fr/planete/article/2013/07/25/bataille-autour-des-elevages-porcins-francais_3453106_3244.html.

[1786] *« Chahuté à Rennes, Ayrault tente de rassurer les éleveurs en colère » :* http://www.la-croix.com/Actualite/France/Chahute-a-Rennes-Ayrault-tente-de-rassurer-les-eleveurs-en-colere-2013-09-13-1014548.

déclare d'accord sur l'objectif de définir, cette fois, au niveau national, des *« critères de basculement des dossiers d'enregistrement vers la procédure de l'autorisation »*. Alors que ce dispositif accentuerait encore davantage le découplage entre le milieu récepteur et l'élevage relevant de l'enregistrement (voir *supra)*.

Le ministre a conclu ainsi son allocution : *« De la même manière que l'écologie ne doit s'opposer, ni au progrès, ni à la science ou à l'industrie »,* il veut « *faire en sorte que l'écologie ne s'oppose pas, ou ne s'oppose plus, à l'agriculture, pour la bonne et simple raison que nous avons en réalité partie liée »* (souligné par nous). La politique suivie en la matière est clairement énoncée, et confirmée : c'est à l'écologie de se fondre dans le progrès, la science et l'industrie, tout comme elle doit se plier aux exigences de la profession agricole. Il ne s'agit plus là de concilier la protection de l'environnement et la libre entreprise, qui a fondé, non sans difficulté, toute la législation sur les établissements, puis les installations classés, mais bien, de nos jours, de subordonner l'écologie à l'entreprise.

Après les élevages de vaches laitières, puis les élevages de volailles[1787], c'est donc au tour des porcheries de bénéficier d'un relèvement substantiel du seuil d'autorisation à l'occasion de l'introduction du régime de l'enregistrement. Le décret n° 2013-1301 du 27 décembre 2013 ne soumet plus à autorisation que les installations dont les activités figurent à la rubrique n° 3660, c'est-à-dire celles qui relèvent de la directive IED, à savoir : plus de 2 000 emplacements de porcs ou 750 truies. L'autorisation qui prévalait pour les installations comptant plus de 450 animaux-équivalents (seuil qui avait déjà été augmenté) laisse désormais la place à l'enregistrement. La déclaration, dont le seuil avait également déjà été rehaussé, reste inchangée, sur la base de 50 et 450 animaux-équivalents.

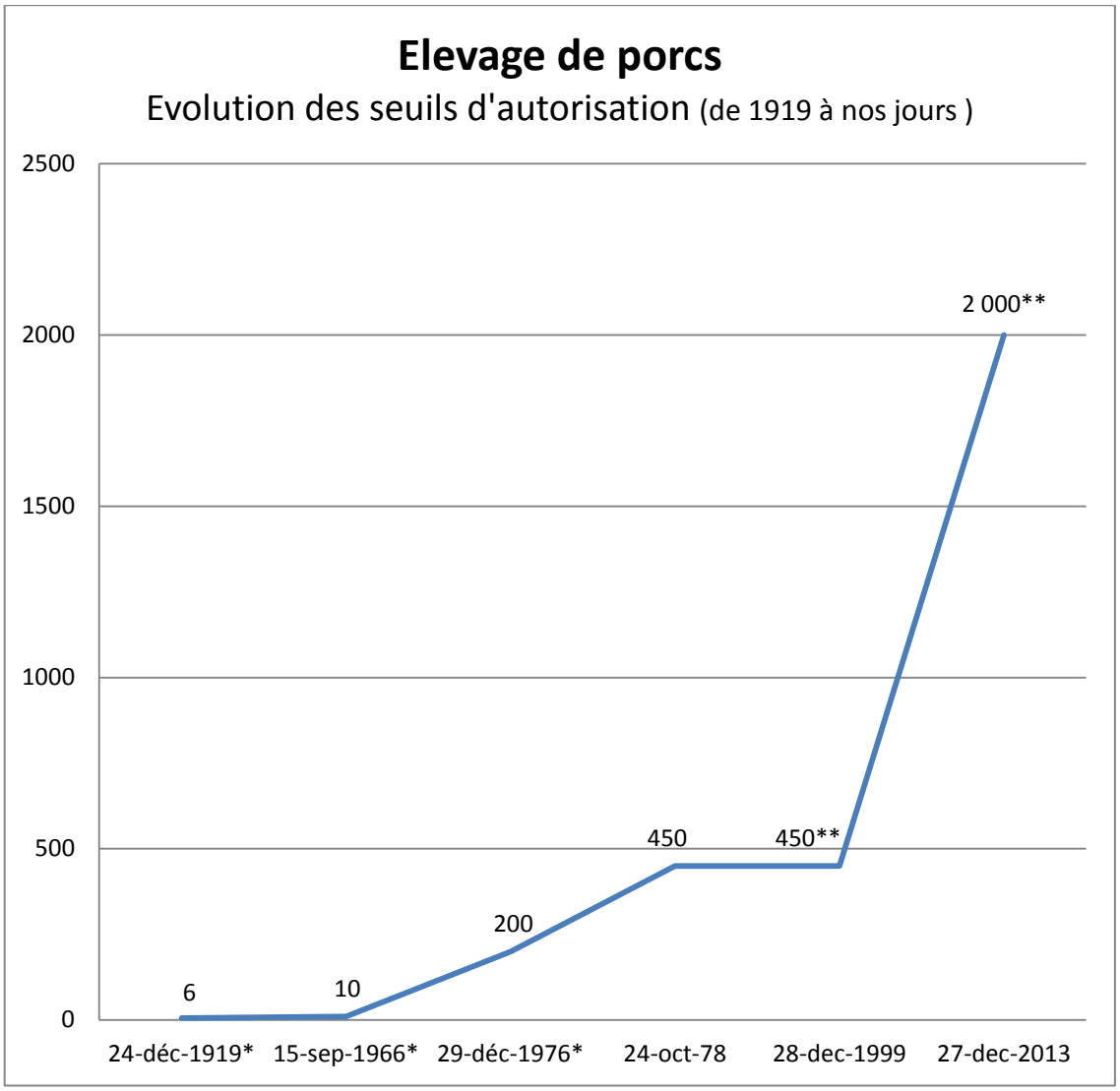
Le président du CSPRT, Jacques Vernier, avait alerté, vainement, durant la séance du 28 mai 2013, « *qu'en soumettant les élevages porcins importants à la procédure d'enregistrement, un principe fondamental de ce régime* [était] *transgressé*". En effet, avait-il ajouté, « *un élevage porcin important aura forcément un impact sur le milieu dans lequel il se trouve* »[1788]. Il convient de noter, en outre, que si certains élevages de bovins et de volailles sont soumis au régime de la déclaration avec contrôles périodiques, les porcheries sont exonérées de ce régime. C'est dire, au sein des éleveurs, la force du lobby porcin.

Par ailleurs, la directive sur l'évaluation des incidences environnementales de 1985, codifiée en 2011, se fonde sur la sensibilité environnementale des milieux susceptibles d'être affectés par un projet, et demande que soit notamment prise en compte la « *capacité de charge de l'environnement naturel* », en accordant une attention particulière aux « *zones dans lesquelles les normes de qualité environnementales fixées par la législation communautaire sont déjà dépassées »*. Or, la France est déjà confrontée

[1787] Lesquels ont depuis lors vu encore augmenter le seuil d'autorisation à 40 000 volailles en 2015.
[1788] *Actu-Environnement.com*, 22 janvier 2014.

à de forts dépassements des taux de nitrates fixés par les règles européennes, ce qui lui a valu pas moins de deux condamnations par la Cour de Justice de l'Union Européenne (voir *infra)*.

L'évolution du déclassement des élevages de porcs depuis la loi de 1917 est illustrée par la courbe suivante.



* Il a été pris la 2ème classe comme seuil d'autorisation. Pour le décret du 24 décembre 1919, le classement relève d'office de la 2ème classe, du moment que l'élevage se situe au sein d'une agglomération supérieure à 5 000 habitants. Sinon : aucun classement. Pour celui du 15 septembre 1966, le seuil retenu est celui d'un élevage distant de plus de 100 m[1789] d'un immeuble occupé par des tiers (si la distance est inférieure : le seuil d'autorisation est de 3 : à comparer avec le seuil actuel de …2000).

** A compter du décret du 28 décembre 1999, la nomenclature se fonde sur des animaux-équivalents : les porcs à l'engrais, jeunes femelles avant la première saillie et animaux en élevage de multiplication ou

[1789] La distance d'éloignement pour les vaches est, par contre, de 50 m (voir *supra).* Le décret entendait bien différencier ainsi les risques de nuisances entre les élevages porcins et bovins.

sélection comptent pour un animal- équivalent, les reproducteurs, truies (femelle saillie ou ayant mis bas) et verrats (mâles utilisés pour la reproduction) comptent pour trois. Les porcelets sevrés de moins de 30 kg pour 0,2 animal- équivalent.

Au début 2012, il était recensé 97 268 ICPE relevant d'activités d'élevage au sens large, dont 90 348 élevages de bovins, porcins et de volailles[1790]. Parmi lesquels on dénombrait 15 536 porcheries, dont 8 890 étaient soumises à autorisation (soit près de la moitié). Après les déclassements résultant du décret du 27 décembre 2013, seules 617 porcheries restent soumises à autorisation. Il en résulte la sortie du régime d'autorisation de 93 % de ces élevages. Ce régime ne vise dorénavant au total plus que 4 % de l'ensemble des élevages classés de porcs. La note de la DGPR aux membres du CSPRT, lors de sa séance du 19 novembre 2013, précise ainsi que *« seule la minorité des élevages de porcs les plus importants est soumise au nouvel arrêté d'autorisation »,* à la suite du déclassement opéré par le projet de décret (paru le 27 décembre 2013).

La totalité des installations d'élevage soumis à autorisation s'élevait en 2004 à environ 23 000. En 2010, avant la création du régime de l'enregistrement, ils étaient 16 000. Fin 2013, sur les 90 348 ICPE d'élevage, ils n'étaient plus que 5 400 à relever de l'autorisation. L'ensemble du dispositif de déclassement des installations d'élevage, concernant tant les élevages bovins, que porcins et de volailles, se traduit par la sortie de près de 18 000 ICPE du régime d'autorisation, en moins de dix ans. On mesure pleinement l'étendue de la régression qui est intervenue en quelques années. Avec le relèvement à nouveau du seuil pour les volailles, à 40 000 animaux-équivalents, qui est intervenu en 2015, ce sont 1 428 établissements supplémentaires qui sont sortis du régime d'autorisation. *In fine*, seuls 4 000 élevages de porcs, de bovins ou de volailles restent soumis à autorisation : soit 4 % du total. Pour autant, jamais la profession n'a autant manifesté son mécontentement à l'égard de ce qu'elle appelle « *l'étouffement administratif et réglementaire »* (voir *supra).*

Le décompte, au 31 décembre 2013, des établissements soumis à la réglementation ICPE, tel qu'il était établi sur le site du ministère de l'Ecologie, se révèle ainsi foncièrement erroné. En effet, sur les quelque 500 000 établissements relevant de la loi sur les ICPE, il est recensé environ 450 000 installations soumises à déclaration, 41 400 établissements comprenant au moins une installation soumise à autorisation, dont 14 400 élevages, 6 500 établissements soumis à la directive IED (parmi lesquels, 3 200 élevages) et 4 000 carrières. Seuls 3 120 établissements soumis à enregistrement sont dénombrés. Il est manifeste que le nombre d'installations relevant de ce dernier régime était à cette date déjà bien supérieur, et, corrélativement, celui des élevages autorisés bien moindre. Cette incorrection ne laisse pas de surprendre et s'ajoute à toutes les assertions officielles inexactes ou péremptoires qui s'attachent au régime de l'enregistrement.

La nouvelle situation qui prévaut dans les élevages est préjudiciable à la préservation de l'environnement, aux relations de voisinage, à l'acceptation sociale de ces activités, et

[1790] Par la suite, les chiffres mentionnés ne concernent que ces installations. Le restant comprend tous les autres élevages classés, dont, pour les plus nombreux, les élevages de chiens (5 104) et de lapins (1 136) à la même date. Données extraites de : « *Les élevages ICPE »,* Les mardis de la DGPR, Bureau des Biotechnologies et de l'Agriculture, présenté le 10 avril 2012 à la Défense.

finalement à la filière elle-même qui se débat continûment dans un système productiviste intensif. Cette situation risque encore de s'aggraver si on tient compte des dispositions légales qui avaient précédemment été prises, visant au regroupement et à la modernisation des installations classées d'élevage.

Ainsi, ces regroupements peuvent se faire, rappelons-le, sans enquête publique ni étude d'impact « *dès lors qu'ils ne s'accompagnent pas d'augmentation sensible de la capacité de ces élevages ou d'effet notable sur l'environnement* ». Il est prescrit que pour l'installation de regroupement, l'effectif final doit être inférieur à deux fois l'effectif initial et l'augmentation de l'effectif doit rester inférieure à deux fois le seuil de l'autorisation, *« soit, par exemple, 200 vaches laitières ou 900 porcs* » (voir *supra).* Du fait du relèvement des seuils d'autorisation, peu de temps après cette disposition, l'effectif total des porcheries pouvant bénéficier de cette dérogation à toutes les règles qui régissent la loi de 1976, n'est plus de 900 porcs mais bien de 2000 (seuil IED). On appréciera l'habileté de la manœuvre.

Rappelons également que le rapport de MM. Barthélémy et Grimot soulignait que *« les élevages de porcs* [étaient] *concentrés dans l'ouest de la France : Bretagne 55 % du cheptel, Pays de Loire 12 % ». (…) Dans certains départements de Bretagne, l'élevage porcin* [était] *très dispersé et si l'on remontait les seuils d'autorisation avec enquête publique en laissant se développer des installations soumises à autorisation simplifiée et à déclaration, on ne pourrait pas tenir une véritable politique de protection de l'environnement. Face à ces élevages, on constate que l'administration* [avait] *déjà du mal à maintenir des positions fermes avec un système d'autorisation qui implique une décision explicite sur chaque demande. Il serait hasardeux d'espérer que dans un système (…) de l'autorisation simplifiée, on puisse effectivement mener une politique de réduction des pollutions des élevages »*[1791] (souligné par nous).

En outre, les auteurs à l'origine même du régime d'enregistrement, dont un (François Barthélémy) est vice-président du CSPRT, avaient préconisé des contrôles périodiques pour compenser la procédure simplifiée, et avaient exclu certaines activités (dont les élevages intensifs). Ils n'ont été suivis pour aucune de ces mesures protectrices. Le système leur a échappé et s'est progressivement substitué au régime d'autorisation, pour un très grand nombre d'établissements, sans réelle contrepartie.

4) La multiplication des grands élevages industriels

L'ensemble du dispositif de déclassement des installations d'élevage, notamment par le biais du régime d'enregistrement, concernant tant les élevages bovins, porcins que de

[1791] F. BARTHELEMY et M. GRIMOT, « *Rapport sur la simplification de la réglementation des installations classées », IGE/05/032,* 11 janvier 2006, p. 36. Rapport, rappelons-le, qui avait été repris, parfois littéralement, par les différents rapports parlementaires et administratifs préparatoires à l'édiction du régime d'enregistrement.

volailles, s'est ainsi traduit par la sortie de près de 13 000 installations du régime d'autorisation, soit quelque 25 % de toutes les ICPE relevant de ce régime. Si l'on cumule ce fait au régime dérogatoire précipité relatif au regroupement des élevages, la voie est ouverte pour l'implantation accélérée des élevages industriels intensifs, voire concentrationnaires.

C'est dans ce contexte qu'ont commencé à se développer sur notre territoire des fermes industrielles de très grande taille. Ce fut d'abord, le cas très médiatisé, de la ferme dite des « 1 000 vaches ». La SCEA Cote de la Justice (*sic*), qui comportait 192 vaches laitières et 120 bovins à l'engraissement, a ainsi transféré son activité laitière sur les communes de Buigny Saint-Maclou et Drucat (Somme)[1792], mais en augmentant considérablement le cheptel à *« 1000 vaches laitières et leur suite, soit 1750 animaux au total »*[1793]. Il faut comprendre par « leur suite », essentiellement les génisses, qui, rappelons-le, échappent à la nomenclature ICPE, ce qui permet de pratiquement doubler l'effectif sans incidence sur le classement et d'afficher une ferme de « 1 000 vaches », là où il faudrait annoncer une ferme de « 1 800 bovins ».

Outre la remise en cause profonde du modèle économique et social de l'activité[1794], ce type d'élevage concentrationnaire est de nature à générer des problèmes sanitaires, de sérieuses difficultés en matière des ressources en eau. De plus, il aggrave les difficultés d'épandage des lisiers, ou, dans le cas du recours à de la méthanisation, d'épandage des digestats dans de bonnes conditions (voir *supra)*[1795]. La concentration industrielle des élevages ne peut que conduire à la disparition de petites exploitations, notamment dans les zones reculées ou en montagne. Cela sera d'autant plus marqué pour l'élevage laitier, du fait que la collecte de lait vise à se concentrer, pour des questions de réduction de coûts, aux exploitations les plus facilement et rapidement accessibles.

[1792] L'investisseur principal est un patron d'une entreprise de BTP qui œuvre notamment dans la récupération de déchets.

[1793] Rapport de l'Autorité environnementale en région (Préfet de la région de Picardie) du 9 août 2011, p. 3.

[1794] Le groupe Avril-Sofiprotéol se montre de plus en plus présent dans le domaine des fermes industrielles. Cette holding regroupe par ailleurs plus de 150 sociétés différentes, pour un chiffre d'affaires cumulé de plus 7 milliards d'euros. Elle est un acteur-clé dans des secteurs allant de l'alimentation humaine à la nutrition animale, en passant par les semences, les agrocarburants ou l'élevage. Le groupe Avril-Sofiprotéol est présidé par Xavier Beulin, qui est également président de la FNSEA (mais aussi… entre autres multiples fonctions, président du port de la Rochelle, qui est le deuxième port français exportateur de céréales). Voir notamment B. BINCTIN et L. CHANON, « *Le maître caché de l'industrialisation de l'agriculture française »,* suivi de *« Au coeur de l'agro-industrie française, les tentacules d'Avril Sofiprotéol* », 20 et 23 fév. 2015, *Reporterre. La* Sofiprotéol produit presque l'intégralité du biodiesel, ce que la Cour des comptes qualifiait, dans un rapport sur les biocarburants, comme une « situation de rente » alors que cette production continue à bénéficier d'une exonération fiscale. Il n'est pas anodin de relever que le président Hollande a prononcé un discours élogieux sur la société Sofiprotéol, à l'occasion du 30ème anniversaire de cette société, le 3 décembre 2013 *(site elysee.fr).*

[1795] Pour amortir les coûts de la méthanisation, il faut faire appel à des déchets extérieurs, l'exploitant agricole devenant ainsi un exploitant industriel d'une installation très technique. L'arrêté préfectoral d'exploitation, relatif à la ferme aux « 1000 vaches », en date du 1er février 2013, autorise ainsi jusqu'à 40 % l'apport et la méthanisation de déchets extérieurs à l'exploitation agricole : *« La capacité maximale de traitement du méthanier est limitée à 19 150 t/an pour les déchets agricoles de l'exploitant et à 13 050 t/an pour les déchets extérieurs, soit un total maximal de 32 200 t/an. Les apports extérieurs traités par le méthaniseur ne pourront excéder en aucun cas 41 % du total »*. Voir également R. MOLETTA, *« La méthanisation »,* Lavoisier Tec & Doc, 2015.

Il convient d'ajouter par la suite la ferme dite des « 1 000 veaux » à Saint-Martial-le-Vieux, en Creuse, dont le fonctionnement a démarré en février 2015. Cette ferme est dimensionnée pour engraisser en fait quelque 1 400 veaux par an, à destination du marché méditerranéen. Puis c'est le projet, encore plus important, de la « ferme aux 2 000 broutards », au nord de l'Aube, où il est prévu d'y adjoindre une usine de méthanisation, afin de traiter, notamment, les effluents de l'élevage.

Le cas de la ferme aux 1 500 taurillons à Landifay-et-Bertaignemont (Aisne), et plus encore, celui de la porcherie de 6 120 porcs, à Gizy, toujours dans l'Aisne, est emblématique à cet égard. Par arrêté pris le 31 mars 2012, le préfet a toutefois refusé l'autorisation d'exploiter cette porcherie, après un avis défavorable du CODERST et l'opposition aussi bien de la commune d'implantation que de la communauté de communes. Pour justifier son refus, le préfet relève de façon très motivée, et exemplaire, que *« les parcelles où l'épandage de lisier est prévu sont situées dans une zone classée vulnérable aux pollutions par les nitrates* », et que *« la seule nappe souterraine exploitable sur cette zone est la nappe de la craie sénonienne, d'importance capitale pour l'alimentation en eau potable, la vie économique et l'environnement de l'Aisne ».* De plus, *« les données hydrogéologiques disponibles pour cette zone établissent sa forte potentialité d'infiltration ».*

De la sorte, *« aucune disposition économiquement acceptable ne permettrait de prévenir efficacement et de façon certaine une pollution de la nappe de la craie sénonienne par l'activité d'élevage envisagée »*. Le préfet en conclut que les intérêts visés à l'article L. 211-1 pour une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ne sont donc pas garantis: *« La protection des eaux et la lutte contre toute pollution par déversements, écoulements, rejets, dépôts directs ou indirects de matières de toute nature et plus généralement par tout fait susceptible de provoquer ou d'accroître la dégradation des eaux en modifiant leurs caractéristiques physiques, biologiques ou bactériologiques, qu'il s'agisse des eaux superficielles, souterraines ou des eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales »*. Il est ainsi explicitement privilégié *« les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population ».*

Toutefois, le Tribunal administratif d'Amiens a annulé la décision de refus du préfet, par jugement en date du 4 juillet 2013[1796], sur le fondement des engagements pris par le pétitionnaire, *« de nature à répondre aux craintes exprimées au cours de l'enquête et notamment, s'agissant de la problématique de la protection de la ressource en eau, l'engagement de fournir aux administrations concernées un bilan agronomique détaillé par exploitation sur le mode entrées/sorties accompagné des reliquats azotés sortie d'hiver par groupe de parcelles aux pratiques culturales identiques* ». Au surplus, le

[1796] Le tribunal a pourtant bien relevé que *« le département de l'Aisne est une zone vulnérable du point de vue de la qualité des eaux superficielles et souterraines* » (…) et qu' *« il n'est pas contesté que les deux captages les plus proches du secteur considéré, celui de Granlup-et-Fay et celui de Monceau-le-Waast sont fortement pollués, à un niveau tel que le second est abandonné depuis 2010 »*. TA Amiens, 4 juillet 2013, *SAS de Fay,* n° 1101635. Jugement qui n'a pas été frappé d'appel par la ministre chargée de l'Ecologie.

tribunal a retenu l'engagement complémentaire de la SAS de Fay de rester en-deçà de la pression maximale admissible de 170 kg/ hectare prescrite par la directive européenne « Nitrates ». Il relève également que le projet d'épandage *« a vocation à compenser les nitrates provenant d'engrais minéraux utilisés par les agriculteurs du secteur par des engrais organiques sur une zone d'épandage où la SAS de Fay aura l'exclusivité d'épandage de lisier ; qu'aucune pièce du dossier ne permet de dire que le lisier de porc s'infiltrera plus rapidement que l'engrais chimique actuellement utilisé, dont il est constant qu'il s'infiltre également (sic) ».*

Il s'agit d'une nouvelle démonstration d'une régularisation *a posteriori* d'insuffisances manifestes d'étude d'impact, par voie juridictionnelle. Des engagements du pétitionnaire ont suffi pour emporter la décision du juge. Toutefois, dans ce cas, le tribunal n'a pas accordé l'autorisation mais a renvoyé devant le préfet de l'Aisne l'examen de la demande de la SAS de Fay, au vu des éléments nouveaux d'appréciation.

Les installations industrielles de ce type se multiplient. Ainsi, la société Le Lay projette l'extension de son élevage industriel de porcs, au lieudit La Trougne, à Saint-Symporien (33113), en vue d'augmenter les effectifs de 7 000 à près de 12 000 animaux, bien que la majorité des parcelles des plans d'épandage du lisier et du compost se situe en zones vulnérables.

Il convient également de citer l'usine aux 92 000 poulets, contre 42 000 pour l'installation actuelle, à Avesnes-le-Sec (Nord), qui apparaît d'ores et déjà de taille bien modeste par rapport au projet de l'usine aux 250 000 poules à Beauval (Somme)[1797], avec un objectif de 70 millions d'œufs par an. L'entrepreneur est déjà propriétaire d'une installation de 18 000 poules, dont les œufs sont certifiés issus de l'agriculture biologique (laquelle n'échappe plus à cette concentration industrielle), ainsi que d'une usine de conditionnement d'œufs baptisée Œufs Europe et d'une usine d'alimentation pour volailles.

Achevons par le projet de la ferme aux 2 200 animaux à Monts (Indre-et-Loire), au sud de Tours, à la suite de la demande d'extension de l'installation actuelle déposée par les trois frères exploitants qui élèvent déjà 1 500 animaux (200 vaches laitières, 50 taurillons 900 chèvres et 350 chevrettes). On relèvera, incidemment, que le cheptel existant, pris séparément, échappe au régime de l'autorisation, d'autant plus que les caprins ne sont pas soumis à la législation ICPE. Toutefois, pris dans sa globalité, le cheptel génère des incidences environnementales bien plus significatives qu'un élevage de 250 ou 300 vaches laitières qui serait, quant à lui, soumis à autorisation. Cela atteste, une fois encore, des limites et des dérives des seuils « couperet », totalement dissociés du milieu. Selon la Confédération paysanne, qui a publié la cartographie des projets de ces fermes industrielles[1798], il existerait en 2014 déjà plus de trente projets de cette nature.

[1797] A environ 40 km de la ferme des « 1 000 vaches ».

[1798] Bernard Lambert avait déjà rendu compte au tout début des années 1970 comment la terre était passée, selon lui, sous la domination du capitalisme industriel (B. LAMBERT, *« Les paysans dans la lutte des classes »,* Le Seuil, 1970). La concentration à laquelle nous assistons n'est qu'une suite cohérente de cette

Rappelons que, dès 2001, l'Etat avait été condamné, pour ne pas avoir pris les mesures suffisantes en matière de pollution par les nitrates d'origine agricole, à la suite du recours indemnitaire par des sociétés concessionnaires, telle la Société Suez Lyonnaise des Eaux[1799]. Certes, l'élevage porcin est le principal responsable de cette situation, mais l'impact du cheptel bovin y contribue également.

C'est ainsi que lors d'une visite en Bretagne le 18 juillet 2002, la ministre de l'Ecologie Roselyne Bachelot et le ministre de l'Agriculture Hervé Gaymard ont souligné que, malgré les « efforts entrepris », « *l'objectif n'était pas atteint* » en matière de qualité de l'eau et que la résorption de la pollution chronique devait être achevée fin 2006[1800]. Au lieu de s'attaquer au problème à la source, du fait, comme ils l'avaient précisé, qu'il n'était pas possible de remettre en cause les zones d'excédents structurels, en vue d'aider les exploitants (pollueurs) les deux ministres s'étaient par contre engagés « *sur une simplification administrative drastique (sic) et un assouplissement des textes réglementaires »*[1801].

Il n'est dès lors pas surprenant que l'Etat français ait été régulièrement condamné par les juridictions administratives internes, sur le fondement d'un défaut de transposition de la directive 91/676/CEE de 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles. Ainsi, la Cour administrative d'appel de Nantes, en 2009, a débouté le ministre de l'Ecologie de son appel et condamné l'Etat à indemniser des associations, en réparation du préjudice moral résultant « *d'une atteinte importante aux intérêts collectifs environnementaux qu'elles se sont données pour mission de défendre* », du fait de la faute commise par l'Etat par ses insuffisances et retards dans la mise en œuvre des réglementations européenne et nationale en matière de pollution des eaux par les nitrates.

Les montants alloués aux associations ont même été substantiellement réévalués, par rapport aux montants octroyés par le jugement du Tribunal administratif de Rennes en date du 25 octobre 2007[1802]. La relative sévérité de la décision, inhabituelle de la part

---

logique industrielle, qui s'est déjà concrétisée dans le monde, y compris en Europe (Allemagne, Angleterre, etc.).

[1799] Voir TA Rennes, 2 mai 2001, *Sté Suez lyonnaise des eaux*, concl. J.-F. COENT, *A.J.D.A.*, 2001, p. 593, note S. DUROY, *J.C.P. A.*, juill. 2001, p. 21 ; cf. également J. BOULAY, *« La responsabilité du préfet en matière de police de l'eau », Etudes foncières*, n° 91, mai-juin, 2001, p. 16 ; D. DEHARBE et L. CHABANNE-POUZYNIN, «*L'affaire de Guingamp ou la condamnation de l'Etat en matière de pollution de l'eau par les nitrates-note sous TA Rennes, 2 mai 2001, Sté Suez Lyonnaise des Eaux, n° 97182 »*, *Dr. env.*, n° 89, 2001/5, pp. 99-104 ; P. THIEFFRY, *« Manuel de droit de l'environnement de l'Union européenne »,* Bruylant, 2014, p. 18.

[1800] Sur l'échec de la lutte contre la pollution par les nitrates : I. DOUSSAN, *« Droit, agriculture, environnement: bilan et perspectives ou dépôt de bilan en perspective ? », Dr. env.*, 2002, p. 156 s. ; C. HERMON, *« La politique de lutte contre les nitrates d'origine agricole, histoire d'un échec renouvelé », R.D. rur.,* 2002, p. 494 et s.

[1801] *Porc Magazine,* 358, sept. 2002, p. 74.

[1802] CAA Nantes, 1er décembre 2009, *Assoc. Halte aux marées vertes et autres,* n°07NT03775. La somme de 2 000 euros que l'Etat devait verser à l'association Eau et rivières de Bretagne a été ainsi portée à 15 000 euros. De même, l'Etat a été condamné à indemniser les associations Halte aux marées vertes, Sauvegarde du Trégor, De la source à la mer, non plus pour la somme d'un euro, mais de 3 000 euros chacune.

d'une juridiction administrative pour des questions d'ordre environnemental, est bien à la mesure de l'ampleur et de la permanence du problème.

Auparavant, le 12 avril 2013, le Tribunal administratif de Rennes avait déjà condamné l'Etat à indemniser, pour un montant de 7 millions d'euros, le Département des Côtes-d'Armor pour les frais en matière de prévention et de traitement des algues vertes engagés de 1975 à 2009. Le tribunal avait retenu la faute de l'Etat, en raison de ses carences dans la transposition de la directive européenne relative à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates agricoles, et dans l'application de la réglementation des ICPE relative aux élevages.

Ce jugement a été confirmé par la Cour administrative d'appel de Nantes en date du 23 décembre 2014[1803]. L'année précédente, le 22 mars 2013, la même Cour avait déjà condamné, pour les mêmes motifs, l'État à verser près de 123 000 euros à quatre communes des Côtes-d'Armor (Plestin-les-Grèves, Saint-Michel-en-Grève, Tréduder et Trédrez-Locquémeau) au titre du remboursement de leurs frais de ramassage et de transport des algues vertes en 2010[1804]. La Cour a ainsi relevé « *les carences de l'Etat dans la mise en œuvre de la réglementation européenne et nationale destinée à protéger les eaux de toute pollution d'origine agricole »* et a retenu, ce qui n'est point une surprise, que celles-ci sont constitutives d'une faute de nature à engager sa responsabilité.

L'analyse de la Cour est plus novatrice dans un considérant suivant. Ainsi, en vertu de l'article L. 1111-2 du Code général des collectivités territoriales, si les communes concourent avec l'Etat à la protection de l'environnement et si l'article L. 2212-3 du même code prévoit que le pouvoir de police du maire s'exerce, dans les communes riveraines de la mer, sur le rivage de la mer jusqu'à la limite des eaux, la Cour considère néanmoins que *« ces dispositions ne sauraient, contrairement à ce que soutient le ministre, être interprétées comme ayant pour effet d'exonérer, même partiellement, l'Etat de sa responsabilité à raison des fautes commises par lui, ainsi qu'il vient d'être dit, dans l'application des règlementations européenne et nationale en matière de prévention des pollutions d'origine agricole ».*

De plus, compte tenu de l'insuffisance des programmes d'action départementaux en Bretagne, du fait de l'absence de mesure spécifique en vue de maîtriser la fertilisation azotée, particulièrement sur les bassins versants situés en amont des sites littoraux concernés par les algues vertes, le Tribunal administratif de Rennes a également annulé les arrêtés préfectoraux de chacun des quatre départements bretons pris dans le cadre du 4ème plan d'action contre la pollution des eaux par les nitrates agricoles. En outre, il a enjoint aux préfets de renforcer leur programme d'actions, notamment en allongeant la

[1803] CAA Nantes, 23 décembre 2014, *Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie,* n° 13NY01737 ; G. AUDRAIN-DEMEY, *« Algues vertes : deux nouvelles condamnations de l'Etat par la CAA de Nantes », Dr. env.,* n° 234, mai 2015, pp. 187-192.

[1804] CAA Nantes, 22 mars 2013, *Cne Trétuder, Plestin-les-Grèves, Saint-Michel-en-Grève et Trédrez-Locquémeau*, n°12NT00342, 12NT00343, 12NT00344 et 12NT00345.

période d'interdiction d'épandage des lisiers (TA Rennes, 30 mars 2013, *n°1000233, 1000234, 1000235, 1000236).*

La Cour administrative d'appel de Nantes, par quatre arrêts en date du 29 décembre 2014, a rejeté, en des termes techniques fort étayés, les recours du ministre de l'Ecologie contre les jugements susvisés du Tribunal administratif de Rennes, en relevant les insuffisances criantes des plans des préfets pour lutter efficacement contre la pollution et la prolifération des algues vertes[1805].

Par ailleurs, la France, après avoir été condamnée, en juin 2013[1806], par la Cour de justice de l'Union européenne pour avoir désigné des zones vulnérables aux nitrates trop restreintes, l'a été à nouveau, le 4 septembre 2014, pour avoir mis en œuvre dans ces mêmes zones des plans d'action trop peu contraignants. La Cour a en effet jugé, comme il était attendu, que la France n'avait pas adopté certaines mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre complète et correcte de l'ensemble des exigences de la directive 91/676/CEE de 1991[1807]. Comme le souligne A. Langlais, *« dès qu'un contentieux s'éteint, un autre reprend »*[1808].

Pour la FNSEA, les Jeunes agriculteurs, l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) et Coop de France, cette nouvelle condamnation ressortissait à la seule responsabilité de l'Etat. Et de dénoncer pour autant « *la multiplication des contrôles, de décisions inadaptées, de jugements biaisés, empilement de mesures incompréhensibles et inapplicables, voilà désormais le quotidien des agriculteurs ».*

Estimant que « *les producteurs* subiss[aie]nt *les entraves réglementaires de l'Union européenne et les surtranspositions françaises »*, ces représentants du monde agricole ont alors exigé qu' « *au vu des nouvelles connaissances scientifiques sur ce sujet, il* [fallait] *remettre à plat la directive européenne sur les nitrates »*[1809]. L'appel a été aussitôt entendu par le Gouvernement. En septembre 2014, le Premier ministre Manuel Valls a ainsi tenu devant les Jeunes Agriculteurs, réunis à Saint-Jean d'Illac, à rassurer la profession agricole sur sa volonté de faire modifier, non pas la situation dommageable

---

[1805] CAA Nantes, 29 décembre 2014, *Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie c/ Assoc. Eau et rivières de Bretagne et autres* n° 13NT01552, 13NT01556 et 13NT01557 ; n° 13NY01553 ; n° 13NY01554 ; n° 13NY01555. G. AUDRAIN-DEMEY, *« Algues vertes : deux nouvelles condamnations de l'Etat par la CAA de Nantes », Dr. env.,* n° 234, mai 2015, pp. 187-192.

[1806] La Cour avait suivi la Commission européenne, en ce que la France avait fait une désignation incomplète des zones vulnérables aux nitrates, lors de leur révision en 2007, et l'avait condamnée pour manquement relatif à la violation de la directive 91/676/CEE concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (CJUE, 13 juin 2013, *Comm. UE c/République française*, aff. C-193/72) ; *Envir.* 2013, comm. 63. V. également l'arrêt CJCE, 6 nov. 2008, C-381/07, *Eaux et Rivières ;* M. CLEMENT, *« droit européen de l'environnement* », Larcier, 2012, p. 317 et s.

[1807] CJUE, 4 sept. 2014, *Comm. UE c/République française*, aff. C-237/12 ; *Env. 2014*, oct. 2014, alerte 101.

[1808] A. LANGLAIS, *« La France à nouveau au cœur d'un contentieux 'nitrates' », Droit rural,* n° 416, oct. 2013, comm. 176. V. également L. BODIGUEL et I. DOUSSAN, *« Agriculture et environnement Septembre 2012-novembre 2014 », Dr. env.,* n° 229, déc. 2014, p. 449 ; FG. TREBULLE (dir.), *« Droit de l'eau »,* synthèse, *Dr. env.,* n° 213, juin 2013, pp. 239-244, spé. 242.

[1809] P. COLLET, *« Nitrates : la CJUE condamne une nouvelle fois la France »*, *Actu-Environnement.com,* 4 sept. 2014.

générée par un défaut d'application de la directive, mais la directive nitrates elle-même. Et de déclarer à son auditoire : *« Vous êtes, vous, de vrais écologistes car vous êtes au cœur de la nature »*[1810].

Toutes ces condamnations témoignent de la carence de l'Etat pour maîtriser la pollution par les nitrates d'origine agricole, et, à la source, faire respecter la réglementation ICPE concernant les exploitations d'élevage, notamment en Bretagne (nombre et dimensionnement des élevages, capacité de stockage des lisiers en dehors des périodes d'épandage, efficacité des plans d'épandage, etc.), sachant que la plupart de ces décisions de justice interviennent après d'autres, fort anciennes[1811].

Loin de reconnaître que les déclassements des installations d'élevage, les regroupements massifs sans étude d'impact ni enquête publique, ne sont pas de nature, loin s'en faut, à améliorer cette situation calamiteuse, la profession agricole a, une fois encore, fait œuvre de victimisation à l'annonce du recours en annulation déposé, par France nature environnement et Eaux et Rivières de Bretagne, à l'encontre du décret créant le régime de l'enregistrement pour les élevages de porcs. *« Stop à la mauvaise foi et à la stigmatisation ! »* ont ainsi réagi la FNSEA, la Fédération nationale porcine et Coop de France[1812].

Face à cette situation, Luc Bodiguel se demande s'il ne convenait pas de *« construire un corpus juridique propre à libérer l'agriculture de ses modèles désormais dépassés »*[1813]. Mais un corpus qui ne sacrifie pas, à chaque fois, l'environnement sans pour autant rien régler de la situation, parfois quasi désespérée de certains éleveurs, pris dans un système cogéré par la FNSEA et l'Etat.

Cela est d'autant plus préjudiciable qu'il est reconnu que l'élevage consomme 10 % de l'eau douce et est responsable de quelque 15 % des gaz à effet de serre dans le monde, les deux tiers revenant à l'élevage bovin. De même, 70 % des terres arables sont occupées pour nourrir le bétail, essentiellement pour l'élevage des bovins. Selon l'inventaire suisse des gaz à effet de serre, l'agriculture est à l'origine de 80 % des émissions nationales du

---

[1810] « *La lettre Eau* », FNE, n° 68, septembre 2014, p. 2. Déclaration réitérée lors du Congrès de la FNSEA, à Saint-Etienne, en mars 2015 : *« Vous êtes les meilleurs écologistes de France ».*

[1811] Si la France est confrontée à de sérieux problèmes de pollution et de destruction des terres par l'agriculture, compte tenu de l'importance de cette activité sur son territoire, le phénomène affecte une bonne partie de l'Europe comme en attestait l'alerte de la Commission européenne en 2012 : *« Des écosystèmes de grande valeur, et les services écosystémiques précieux (…) ont été endommagés ou ont disparu. (…) Environ 40 % des terres agricoles sont vulnérables face à la pollution par les nitrates, qui menace les ressources en eau » (« Productivité et développement durable de l'agriculture », COM (*2012), 79 final, 29 février 2012). V. aussi les propos conclusifs de F.G. TREBULLE lors du Colloque, sur « l'intégration du concept d'agroécologie en droit », organisé par l'association des juristes en droit de l'environnement, le 22 mai 2014 ; *Dr. env.,* n° 230, janv. 2015, p. 24.

[1812] *« Des ONG de 'mauvaise foi' selon la profession agricole » La France Agricole,* 7 mars 2014 : http://www.lafranceagricole.fr/actualite-agricole/installations-classees-des-ong-de-mauvaise-foi-selon-la-profession-agricole-85301.html

[1813] L. BODIGUEL, *« L'agriculture durable, un rêve de droit ? », Dr. env.,* n° 220, fév. 2014, p. 67.

protoxyde d'azote et 85 % des rejets de méthane[1814]. L'élevage bovin est, de loin, le premier contributeur des émissions de méthane qui se forme dans la panse des ruminants[1815].

En matière de pollutions agricoles, si l'on évoque souvent la pollution des eaux de surface ou bien les eaux souterraines, on mentionne moins souvent la contamination des sols, et plus rarement encore l'altération mécanique, physique, chimique, mais aussi biologique des sols. Or, les sols hébergent une biodiversité, encore mal connue, qui serait aussi riche, voire plus riche, que la biodiversité peuplant la surface de la Terre. De même, la biomasse hypogée est bien supérieure à la biomasse épigée. L'agriculture intensive, les cultures en premier lieu mais aussi l'élevage par l'épandage non maîtrisée de ses effluents, contribue fortement à la dégradation des sols (par endroits à leur quasi-mort biologique), dont les rôles environnementaux et agronomiques sont pourtant essentiels.[1816].

Les sols représentent également un enjeu majeur dans la lutte contre le réchauffement climatique. Non seulement, ils doivent assurer la production alimentaire pour un nombre croissant d'humains (9,5 milliards vers 2050), dont les habitudes nutritives sont de plus en plus contraires à la durabilité des ressources (forte augmentation de la consommation de viande), mais ils sont affectés par les processus de dégradation. Or, la matière organique qui fertilise les sols est constituée de carbone et d'azote, qui sont principalement prélevés dans l'atmosphère. Comme le souligne Monique Barbut, Secrétaire exécutive de la Convention des Nations-Unies sur la lutte contre la désertification : *« Recréer un couvert végétal pour rendre les terres à nouveau fertiles serait la mesure la plus efficace que l'on pourrait adopter pour atténuer le réchauffement climatique »*[1817], et ce à un faible coût. Le problème, selon elle, est que la question du dérèglement climatique est uniquement pensée en termes énergétiques. Les sols sont oubliés et continuent à être dégradés, malgré leur rôle essentiel dans bien des domaines.

Toutefois, le ministre de l'Agriculture, M. Le Foll, a déclaré le 17 mars 2015 à Montpellier, au cours de la 3ème Conférence sur l'agriculture face au changement climatique, qu'accroître de quatre pour mille le couvert végétal des cultures « *permettrait de compenser l'ensemble des émissions des gaz à effet de serre de la planète »*[1818]. Par

---

[1814] Le protoxyde d'azote (N2O) est créé par la transformation des produits azotés (engrais, fumier, lisier). Il a, rappelons-le, un pouvoir de réchauffement global (PRG) 310 fois supérieur à celui du CO2, durant plus de 100 ans. Le PRG du méthane est, quant à lui, 25 fois supérieur à celui du CO2.

[1815] Office fédéral (suisse) de l'environnement (OFEP), *« Le lait des près contre l'effet de serre »,* in : *Environnement,* OFEP, 4/2014, p. 25.

[1816] Les pratiques viticoles peuvent ainsi réduire de 95 % les effectifs des lombrics du sol, dont le rôle est pourtant essentiel : M. BOUCHE, *« Des vers de terre et des hommes : découvrir nos écosystèmes fonctionnant à l'énergie solaire »,* éd. Actes Sud, 2014. Sur les rôles joués par les sols, voir également les premiers résultats du programme de recherche sur la gestion des sols (Gessol), mis en place depuis 1998 par le ministère chargé de l'Ecologie : L. CITEAU, A. BISP, M. BARDY, D. KING (coord.), *Gestion durable des sols »,* éd. QUAE, 2008.

[1817] A. de RAVIGNAN, *« Les sols, un enjeu climatique majeur »,* propos recueillis de Monique BARBUT, *Alternatives économiques,* n° 345, avril 2015, p. 65. V. aussi F. DENHEZ, « *Cessons de ruiner notre sol ! »,* Flammarion, 2014.

[1818] S. FOUCART, *« Les pieds sur terre »,* http://www.lemonde.fr/journalelectronique/donnees/protege/20150512/html/1203177.html, le 15 mai 2015.

contre, il s'est gardé de préciser qu'à cet égard l'agriculture biologique est plus performante.

5) Les élevages caprins, ovins et autres établissements détenant des animaux

a. Les verminières

Le décret du 24 octobre 1978 classe pour la première fois les verminières (élevages de larves de mouches), qui s'étaient fortement développées, essentiellement pour la pêche. Et, ce, sans seuil et avec un rayon d'affichage de 3 km[1819]. Ce qui en fait, peu logiquement (même s'il existe notamment le risque lié aux mouches), l'activité la plus nuisante au sein de la vaste rubrique n° 58 relative aux établissements détenant des animaux. Par contre, le même texte a procédé à des déclassements majeurs portant sur un grand nombre d'activités d'élevage (voir *supra).* La nomenclature suit à la fois l'évolution croissante des capacités des élevages industriels et des exigences de la profession agricole. Ainsi, dès l'édiction de la loi du 19 juillet 1976 le décret de 1978 a initié une longue série de relèvements des seuils d'autorisation, qui n'a pas uniquement concerné les élevages de volailles.

b. Les élevages de lapins

Parmi les déclassements opérés, le décret du 24 octobre 1978 relève fortement les seuils de classement pour l'élevage de lapins, qui passent de 500 à 2 000, avec un seuil d'autorisation de 6 000 animaux.

Avec le décret n° 2006-1454 du 24 novembre 2006, si la nomenclature s'applique désormais aux lapins sevrés, et non plus âgés de plus d'un mois (notion qui était difficilement contrôlable), les seuils ont été à nouveau considérablement rehaussés. Le seuil d'autorisation s'élève ainsi de 6 000 à…20 000 animaux, quant au seuil de déclaration le saut est encore plus significatif : de la fourchette de 2 000 à 6 000, on passe de 3 000 à 20 000. Il en résulte que de nombreux élevages, qui étaient soumis à autorisation, ne relèvent plus que de la déclaration et bénéficient, ce faisant, des règles et des prescriptions générales applicables à ce régime, bien moins contraignantes. Certains élevages, qui comportaient entre 2 000 et 3 000 lapins, sortent même de la législation sur les ICPE.

Si ce décret de nomenclature a été publié fin 2006, le projet avait été présenté au CSIC en 2005 (les 15 novembre et 20 décembre). En fait, l'ensemble des décrets de nomenclature

[1819] Classement qui a perduré tel quel à ce jour (n° 2150).

qui ont permis le déclassement partiel de maintes activités d'élevage avaient fait l'objet de projets durant l'année 2005, c'est-à-dire au cours de la première année du Gouvernement Villepin.

c. Les élevages de sangliers et les établissements renfermant des animaux non domestiques

Une rubrique spécifique pour l'élevage de sangliers est créée (relevant de la seule déclaration) par le décret du 24 octobre 1978. L'introduction d'une activité d'élevage d'animaux non domestiques n'est pas nouvelle, puisque les sangliers avaient déjà leur entrée dans la nomenclature, par le décret du 24 août 1965, au sein des activités d'élevage ou d'engraissement, en sus des porcs (rubrique n° 58). Mais le fait de créer, cette fois, une rubrique en propre renforce la question de l'articulation entre la réglementation relative aux ICPE et celle qui relève des dispositions de l'article L. 413-3. Ces dernières visent les établissements d'élevage d'animaux d'espèces non domestiques, de vente, de location, de transit, ainsi que l'ouverture des établissements destinés à la présentation au public de spécimens vivants de la faune locale ou étrangère. En effet, l'ouverture de ces établissements nécessite également une autorisation préalable et l'obligation, notamment, d'être en possession d'un certificat de capacité. L'ouverture et l'exploitation de tels établissements sont régies par les dispositions relevant de la protection de la nature[1820], sans préjudice toutefois des dispositions en vigueur relatives aux installations classées. Ainsi, l'autorisation n'est précédée d'une enquête publique que si l'installation concernée figure dans la nomenclature ICPE en application de l'article R. 413-16.

Du fait de cette double soumission, l'administration a pris soin par la suite d'affranchir une grande partie de ces établissements de la réglementation sur les ICPE, d'un côté en excluant de la nomenclature ICPE les élevages de sangliers mais aussi un nombre significatif des établissements présentant des animaux au public[1821], de l'autre en excluant les établissements de pisciculture et d'aquaculture du champ des obligations relevant de l'article L. 413-3.

Le décret n° 2007-1467 du 12 octobre 2007 supprime ainsi la rubrique n° 2103 relative aux élevages de sangliers, qui étaient certes soumis au seul régime de la déclaration, mais pour tous les établissements concernés du moment que les animaux étaient détenus dans un enclos de moins de 20 ha (ce qui était souvent le cas). Ce déclassement total favorise ces élevages qui se développent pour la chasse[1822], alors que le sanglier est le principal

[1820] Livre IV (Patrimoine naturel) du Code de l'environnement, dans sa version en vigueur à ce jour.

[1821] A l'occasion du décret n° 2007-1467 du 12 octobre 2007 relatif au livre V de la partie réglementaire du Code de l'environnement (voir *infra).*

[1822] L'arrêté du 20 août 2009 fixant les caractéristiques et les règles générales de fonctionnement des installations des établissements d'élevage, de vente ou de transit appartenant à la catégorie A vise en particulier les sangliers. En vertu de l'article R. 413-24, les établissements constituant la catégorie A sont ceux dont tout ou partie des animaux qu'ils détiennent sont destinés directement ou par leur descendance

responsable des dégâts causés aux cultures (85 % des montants indemnisés). Selon une étude de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage de mai 2013, le montant total des dégâts indemnisés (qui ne cesse de s'accroître, années après années, depuis le début des années 1970) a été de 38,2 millions d'euros pour la campagne 2010/2011 pour l'ensemble du grand gibier, dont près de 33 millions pour les sangliers. Cette activité lucrative d'élevage, contre toute logique, explique notamment pourquoi le sanglier, malgré les nombreux dégâts causés et des maladies graves dont il peut être la source (comme la trichinose, maladie parasitaire, ou la maladie de l'œdème), ne figure pas dans la liste des animaux classés nuisibles, contrairement à de nombreux carnivores (renard, belette, fouine, etc.), pourtant bénéfiques pour le bon fonctionnement des écosystèmes et dont les dégâts causés (dans les élevages de volailles) sont considérablement moindres.

Deux rubriques sont modifiées par le même décret dans les secteurs du monde animal et des sous-produits animaux, dans le sens d'allègements significatifs en faveur des exploitants. Ainsi, la rubrique n° 2140, qui soumettait à autorisation (avec un rayon de 2 km) les établissements de présentation au public d'animaux sauvages[1823], comprend d'importantes exclusions. D'une part, elle ne vise plus que les installations fixes et permanentes, ce qui exclut d'office les ménageries ambulantes et les nombreux zoos itinérants, qui se sont multipliés au cours du temps sous le nom souvent d'expositions itinérantes. Cette exclusion est d'autant plus préjudiciable que ces installations détiennent des animaux, parfois rares, dans des conditions confinées et préjudiciables à leur survie, quand elles ne participent pas parfois aux trafics d'animaux[1824]. D'autre part, se trouvent exclues les présentations de poissons et d'invertébrés aquatiques si les capacités cumulées des aquariums et des bassins présentés au public restent inférieures à 10 000 litres, ainsi que les présentations d'arthropodes (insectes, araignées, etc.) et d'animaux dont les espèces figurent dans la liste prévue par l'article R. 413-6[1825].

Les installations concernées restent toutefois régies par les dispositions de l'article L. 413-3, qui visent les établissements d'élevage d'animaux d'espèces non domestiques, de vente, de location, de transit, ainsi que l'ouverture des établissements destinés à la présentation au public de spécimens vivants de la faune locale ou étrangère (voir *supra).*

à être introduits dans la nature. L'arrêté dispose notamment que la totalité des installations de l'établissement doit s'étendre sur une surface minimale de trois hectares. Sans la suppression de la rubrique n° 2103 intervenue en 2007, un grand nombre de ces élevages était donc soumis à la réglementation ICPE.

[1823] Cela concernait essentiellement les zoos et les parcs zoologiques ; les magasins de vente au détail étaient explicitement exclus.

[1824] V. notamment G. ULLMANN, *« Les expositions itinérantes de reptiles vivants », Le Courrier de la Nature,* nov.-déc. 1975, n° 40, p. 304 ; juill.-août 1977, n° 50, p. 31 et *« Les expositions itinérantes d'animaux vivants », Le Courrier de la Nature,* nov.-déc. 1978, n° 58 p. 39.

[1825] Lequel article renvoie à une liste arrêtée par le ministre chargé de la protection de la nature, fixée pour les établissements fixes ou mobiles, de présentation au public d'animaux appartenant à des espèces non domestiques.

d. Le défaut de classement des chèvreries, des bergeries et de l'élevage équin

A l'occasion de la refonte complète de la rubrique n° 58, relative aux établissements renfermant des animaux vivants, à laquelle il procède, le décret du 24 octobre 1978 **supprime le classement des chèvreries, des bergeries et des écuries[1826].** Si la disparition de ces élevages du régime des ICPE pouvait encore se comprendre en 1978, compte tenu qu'il s'agissait essentiellement de plus petites exploitations pratiquant un élevage jusqu'alors essentiellement extensif, elle ne se justifie plus de nos jours, avec l'existence notamment de chèvreries industrielles où les animaux, parfois au nombre de plusieurs centaines, restent en stabulation toute l'année.

Un cheptel de 50 veaux de boucherie ou bovins à l'engraissement, ou bien de vaches laitières, est soumis à déclaration[1827] ; un élevage de chiens est quant à lui soumis à déclaration dès le dixième chien (et à autorisation à partir de 50 têtes). Par contre, on comptait en 2010 en France une population de quelque 8 millions d'ovins, comportant des cheptels de plus de 500 têtes (pour 20 %, tant pour les brebis allaitantes que laitières), et même des cheptels de plus de 1 000 têtes (7 % des allaitantes)[1828].

De même, il était recensé environ 1,4 million de caprins en 2011, dont les exploitations ont connu une très forte concentration ces dix dernières années : le cheptel a ainsi augmenté de près de 20 % entre 2000 et 2010, alors que dans le même temps le nombre d'exploitations chutait de 35 % (de 8 400 à 5 500). Il en est résulté que si en 2000, 31 % des exploitations caprines comptaient 200 chèvres et plus, elles étaient 61 % (le double) en 2011[1829]. Selon le ministère de l'Agriculture, le nombre de bâtiments a significativement diminué entre 2001 et 2008, passant de 12 500 à 9 000, cependant que le nombre de places d'hébergement a, corrélativement, fortement augmenté, passant en moyenne de 130 à 200 places totales par bâtiment[1830]. Il n'est ainsi pas devenu rare d'observer des exploitations avec plus de 600 ou 800 chèvres, vivant en stabulation dans des chèvreries qui échappent à la législation sur les ICPE alors qu'elles y étaient soumises, tout comme les bergeries, avec des effectifs bien moindres par exploitation, jusqu'en octobre 1978 (voir *supra).*

De même, l'élevage équin échappe à toute réglementation ICPE, y compris au régime de la simple déclaration pour les plus grands haras, dont les haras nationaux. L'activité d'élevage comme la pratique du sport équestre mettent en jeu des intérêts puissants et souvent proches des centres de décision. C'est d'ailleurs sans doute pourquoi, malgré toutes les économies budgétaires conduites par les différents Gouvernements, les haras nationaux n'ont toujours pas fait l'objet de vente au secteur privé malgré leur coût (de

---

[1826] Classement qui avait été introduit par le décret du 20 mai 1953 pour les deux premières, par le décret du 15 avril 1958 pour les troisièmes (voir notamment le tableau II en annexe).

[1827] La déclaration s'imposait même pour 40 vaches laitières jusqu'en août 2005 (voir *supra).*

[1828] Institut de l'élevage, *« Productions ovines, Chiffres clés 2013 »*, p. 3.

[1829] Institut de l'élevage, *« Productions caprines, Chiffres clés 2012 »*, p. 4.

[1830] *Agreste Primeur, « Les bâtiments d'élevage caprin entre 2001 et 2008 »*, n° 244, juill. 2011, p. 4.

l'ordre de 45 millions par an pour les finances publiques) et malgré des travaux parlementaires en ce sens[1831].

Rappelons aussi, dans ce cadre, que le lobby agricole avait déjà obtenu que l'élevage bovin ne soit pas visé par la directive IED, malgré l'importance du cheptel en Europe et les impacts majeurs associés (pollutions, ressources en eau et effet de serre). Les chèvreries et les bergeries, même de grande taille, ne sont pas davantage assujetties. Enfin, les critères des seuils de classement ne prennent pas en compte le cumul des catégories des animaux présents, dans le cas des exploitations mixtes d'élevage, ni ne tiennent compte des modes d'exploitation : il n'est ainsi fait aucune distinction entre un élevage bovin intensif, en stabulation, et un élevage bovin extensif, en pâturage, bien moins polluant et moins producteur de gaz à effet de serre.

6) Les piscicultures

Le décret du 24 octobre 1978 déclasse partiellement les piscicultures de salmonidés, qui sont rétrogradées au régime de la déclaration, quelle que soit la taille de l'exploitation, alors qu'elles relevaient jusqu'alors du régime de l'autorisation (2ème classe). Les prélèvements et la pollution des eaux, qui résultent souvent de ces activités, ne sont ainsi plus pris en compte par la nomenclature. De même que celle-ci fait fi des risques sanitaires, non négligeables, que les espèces d'élevage peuvent faire courir aux populations de poissons sauvages.

La vaste rubrique n° 58 relative aux établissements renfermant des animaux est scindée par le décret du 29 décembre 1993, en une dizaine de rubriques au sein de la nouvelle famille 210x. Le seul changement notable, tant en ce qui concerne les intitulés que les seuils, concerne les piscicultures. Jusqu'alors, seules les salmonicultures étaient classées (mais sans seuil). Elles le demeurent, mais avec un seuil de classement de 10 t/an pour l'autorisation (ce qui correspond à rétrograder en déclaration un grand nombre d'élevages). Il s'y ajoute, fort opportunément, les piscicultures aussi bien d'eau douce que de mer. En effet, l'activité de pisciculture s'est développée et s'est étendue à de nombreuses autres espèces de poissons.

Cependant, les seuils retenus sont plus élevés que pour les salmonidés : 20 t/an pour l'autorisation ; et même un seuil multiplié par dix pour la déclaration : 5 t/an pour les piscicultures, contre 500 kg/an pour les salmonicultures. Ces seuils se révèlent peu cohérents entre eux, quand on sait que les pollutions qui peuvent résulter de ces élevages

[1831] Voir notamment le Rapport du Sénat n° 64 de J. BOURDIN, fait au nom de la commission des finances, déposé le 9 novembre 2006 : *« Établissement public "les Haras nationaux" - Les Haras nationaux doivent-ils dételer ? »*. Rapport, dont la deuxième partie titre sur : *« Une institution coûteuse, présentant des rigidités de gestion incompatibles avec les critères de performance de la Lolf ».* A titre de comparaison, l'Etat a procédé à la vente, en avril 2015, de 49,9 % de la société de gestion de l'aéroport de Toulouse-Blagnac à un consortium chinois.

diffèrent peu (en tout cas pas d'un facteur 10) entre les élevages de salmonidés et ceux d'autres poissons.

Le décret du 27 juillet 2006 modifie à nouveau la rubrique consacrée à ces élevages (n° 2130). A l'occasion de la suppression, pertinente, de la sous-rubrique relative aux salmonicultures d'eau douce, qui faisait redondance avec les pisciculture d'eau douce, un déclassement partiel de ces activités est opéré. En premier lieu, le régime déclaratif disparaît pour les pisciculture d'eau douce, la législation ICPE ne s'appliquant dorénavant que pour celles dont la capacité de production est supérieure à 20 t/an (régime unique d'autorisation). Les salmonicultures d'eau douce, dont le seuil d'autorisation était précédemment de 10 t/an, deviennent soumises, au titre des pisciculture d'eau douce, à partir de 20 t/an, sans plus de régime de déclaration.

Or, si, originellement, le seuil d'autorisation pour les salmonicultures avait été fixé à la moitié de celui des autres pisciculture (et le seuil de déclaration dix fois moindre), cela s'expliquait par le caractère très industriel de ce type d'activité, particulièrement polluant pour le milieu aquatique. Toutefois, avec l'essor des pisciculture et leur industrialisation accrue, ces dernières ont convergé vers le type d'élevage intensif des salmonicultures. De la sorte, il aurait fallu, sur le plan environnemental et non pas sur un plan politique, aligner l'ensemble des pisciculture sur les seuils, plus exigeants, des salmonicultures et non pas tout niveler par le bas. Ainsi, la pisciculture est le secteur de production animale qui a la plus forte croissance dans le monde, de l'ordre de 10 % par l'an selon la FAO. En Europe, les produits aquacoles représentent d'ores et déjà 25 % du volume total des produits dits aquatiques consommés. A titre d'exemple, en méditerranée la production de daurade atteignait 120 000 tonnes en 2008 (pour une consommation française totale de 10 000 tonnes)[1832].

C. Un classement sur mesure pour l'usage des pesticides

Avec le décret n° 2002-680 du 30 avril 2002, les dépôts de produits « agropharmaceutiques » (pesticides) inscrits à la rubrique n° 1155 voient leur classement à la fois entièrement revu et renforcé, compte tenu que les coopératives agricoles en stockent d'importantes quantités, dans des conditions parfois peu propices à la sécurité. Si le décret du 7 juillet 1992 avait classé les seules substances ou préparations toxiques, avec un seuil d'autorisation de 150 t et un régime AS au-delà de 500 tonnes, le décret de 2002 non seulement réduit ces seuils à respectivement 100 t et 200 tonnes, mais en élargit le champ à tous les produits agrochimiques (qu'ils soient considérés comme toxiques ou non)[1833]. Ce durcissement global de la réglementation ne tint cependant pas

[1832] Chiffres extraits de l'étude d'I. ACOSTA-ALBA et al. *« Le programme FilDor : associer sélection génétique et analyse de l'impact environnemental des élevages de poissons », Courrier de l'environnement de l'INRA,* n° 65, mars 2015, pp. 49-58.

[1833] En présence de produits non toxiques le seuil AS est de 500 tonnes (au lieu de 200 tonnes pour les produits toxiques).

face aux lobbies agricoles qui obtinrent, quelques années plus tard, le déclassement partiel de ces substances. Le renforcement de la nomenclature, fort utile, s'agissant en l'espèce de dépôts de substances particulièrement toxiques, n'a donc pas résisté longtemps à la force des intérêts économiques.

Parmi les rubriques supprimées par le décret n° 2009-841 du 8 juillet 2009, outre la fabrication de médicaments (n° 2685), se trouvent ainsi les dépôts de produits « agropharmaceutiques » (n° 1155). Ces activités ne seront, dès lors, plus classées en tant que telles à compter de cette date. Cette disposition répond à des demandes pressantes des principaux bénéficiaires, les laboratoires pharmaceutiques, d'une part, les coopératives agricoles d'autre part qui stockent d'importantes quantités de pesticides, certains relevant de la directive Seveso.

L'on pourrait objecter que les substances concernées par ces activités sont déjà visées par d'autres rubriques, auxquelles renvoyait d'ailleurs la rubrique n° 1155[1834]. Si c'est effectivement le cas pour la plupart d'entre elles, ce serait oublier le fait que d'autres substances ne figurent dans aucune rubrique de la nomenclature, soit par omission, soit par défaut de connaissance de leurs nocivité. Soit, également par ce qu'il s'agit de substances nouvelles qui ne s'inscrivent dans aucune rubrique existante.

De plus, dans le cas où ces substances dangereuses restent classées, c'est dorénavant à des seuils très élevés pour certaines d'entre elles. Ainsi, la modification de la rubrique n° 1523 relative au soufre, par le décret du 20 mars 2012, conduit à déclasser la plus grande part des stockages de pesticides à base de soufre. Désormais, le soufre n'est pris en compte qu'à partir d'une teneur supérieure à 70 % et son stockage n'est soumis à autorisation qu'à compter de 500 tonnes, contre 150 tonnes auparavant (par la rubrique n° 1155 relative aux pesticides).

Pour justifier un tel déclassement, l'administration précise que la *« clarification de la rubrique 1523 est rendue nécessaire, du fait de la suppression de la rubrique 1155 (…) »*[1835]. La rédaction de la rubrique n° 1523, créée en 2009, a été jugée comme présentant *« des seuils très pénalisants pour les produits phytopharmaceutiques pulvérulents (…) ».* Aussi, après avoir rappelé les risques spécifiques *« qui doivent être pris en compte dans le cadre de la rubrique 1523 »* (à savoir rejets de substances toxiques lors d'un incendie, risques d'explosion à l'état pulvérulent), l'administration a toutefois retenu le parti *« de ne pas faire rentrer dans le champ de la législation des installations classées des stockages qui ne le nécessitent pas, en particulier les stockages de produits phytopharmaceutiques soufrés pulvérulents en sacs ou big-bags ».* Il en résulte, en pratique, la sortie de ces produits des ICPE. C'est pourquoi, lors des consultations préalables, l'UIPP *« sout*[enait] *les modifications prévues, qui* [étaient] *essentielles pour*

[1834] La rubrique n° 1155 visait ainsi les produits agropharmaceutiques, *« à l'exclusion des substances et préparations visées par les rubriques 1111 (très toxiques), 1150 (toxiques particuliers) et des liquides inflammables de catégorie A au sens de la rubrique 1430 ».* Les rubriques pouvant de nos jours être concernées par des pesticides sont essentiellement les rubriques n° 1110, 1111, 1130, 1131 et 1150.

[1835] Note aux membres du CSPRT, en date du 28 juin 2011, p. 2 (pour toutes les citations).

permettre le stockage, notamment en distribution des produits phytopharmaceutiques conditionnés à base de soufre qui sont autorisés en agriculture biologique » [1836]*.*

Ce déclassement rampant est un vrai sujet de préoccupations au regard des intérêts protégés par la loi, qu'on ne cesse d'étendre par ailleurs (voir *supra).* On notera, incidemment, le glissement sémantique continu du nom des substances visées, dans le sens de leur meilleure acceptation sociale. Il ne s'agit plus de pesticides, ni même de produits agrochimiques (du nom de l'industrie qui les fabrique), mais de substances « agropharmaceutiques »[1837]. L'Union européenne n'est pas en reste, avec une réglementation qui porte sur les produits « phytopharmaceutiques »[1838]. Termes initiés par les fabricants, qui ont été repris par les différentes administrations. L'évolution se poursuit encore de nos jours : on n'a pas affaire à des agrocarburants, mais à des « biocarburants »[1839]. Dans le même esprit, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 cible sur l'agro-écologie.

D. La prééminence accordée à l'industrie agroalimentaire et du bois

La régression continue qui affecte la nomenclature relative à l'agriculture se retrouve, avec une ampleur équivalente, pour tous les secteurs qui lui sont liés : l'industrie agroalimentaire et l'industrie de la forêt et du bois.

1) Les silos et stockages de céréales

Le décret du 28 décembre 1999 procède à une importante modification du classement des silos et installations de stockage de céréales, de grains ou de tout produit organique dégageant des poussières inflammables (rubrique n° 2160), qui relèvent de l'autorisation ou de la déclaration, selon le volume total de stockage. Aux silos ou installations de stockage en dur, sont en effet ajoutées les structures gonflables ou sous tentes.

[1836] Union des industries de la protection des plantes. Commentaires présentés en annexe de la note précédente de juin 2011. On relèvera la référence à l'agriculture biologique, mise en avant à cette occasion par cette Union, pour justifier ces déclassements.

[1837] Terminologie que l'on retrouve dans les produits dits « phytosanitaires ». On ne tue pas toute vie, en dehors de la plante cultivée, on « soigne » la plante. On la protège même, si l'on en croit l'UIPP : l'Union des industries de la protection des plantes.

[1838] Voir le règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil.

[1839] Certains auteurs n'hésitent pas à parler, quant à eux, de « nécrocarburants », compte tenu de leurs impacts sur l'environnement et leur rôle dans la soustraction de terres arables au profit d'une production énergétique. Voir notamment F. NICOLINO, dans *« La faim, la bagnole, le blé et nous : une dénonciation des biocarburants »,* Fayard, 2014.

Cet ajout intervient à la suite de l'arrêté du 29 juillet 1998 relatif à ces produits et à la circulaire d'application n° 98-83 pris le même jour. Toutes ces dispositions résultent du grave accident industriel survenu à Blaye (Gironde)[1840]. Comme l'énonce la circulaire, il est ainsi tenu compte *« du retour d'expérience, des résultats des visites effectuées par l'inspection des installations classées sur un nombre important de silos à la suite de l'accident de Blaye et de l'évolution des conséquences techniques et scientifiques sur les explosions de poussières ».* Par contre, les seuils de classement entre la déclaration et l'autorisation sont restés inchangés, ce qui ne laisse pas de surprendre eu égard aux dangers spécifiques de ces installations que l'accident de Blaye avait fait davantage ressortir, comme le souligne d'ailleurs la circulaire précitée.

L'introduction, par le décret n° 2012-1304 du 26 novembre 2012[1841], du régime de l'enregistrement pour la rubrique n° 2160, si elle ne concerne que le stockage en silos plats de céréales, grains, produits alimentaires, pour lesquels les risques sont considérés comme moindres que pour les silos verticaux, elle n'en demeure pas moins surprenante au regard notamment de l'accidentologie propre à ces silos[1842]. De surcroît, le régime d'autorisation est entièrement remplacé par celui de l'enregistrement pour les silos plats.

En fait, comme l'énonce l'administration, l'objet principal de cette modification était bien de permettre de *« répondre au besoin de la profession qui a décidé de mettre en œuvre fin 2010 un plan de développement du stockage de grains en France. (…) Elle devrait permettre de présenter et d'obtenir des autorisations d'exploiter plus rapidement. Cette évolution se rattache également à la volonté d'amélioration et de simplification des démarches administratives, tout en maintenant un niveau élevé de sécurité et de prévention des nuisances»*[1843].

Sur le fondement des données fournies par la même profession, l'introduction de l'enregistrement en lieu et place de l'autorisation, bénéficierait ainsi à 300 ou 350 établissements (25 à 30 % des silos concernés). Auxquels s'ajoutent tous les silos prévus dans le cadre du plan précité.

[1840] Le 20 août 1997, un accident, dû à une explosion de poussières de céréales contenues dans des silos, survenait au sein des installations de stockage de la Société d'exploitation maritime blayaise. L'explosion, qui a affecté principalement le silo vertical, a provoqué l'effondrement d'une partie de l'installation sur des locaux administratifs et techniques, faisant 11 morts (dont un pêcheur qui se trouvait sur le bord de la Gironde) et un blessé. Voir M. MASSON, *« Explosion d'un silo de céréales (Blaye). Rapport de synthèse »,* MATE, juillet 1998.

[1841] Un autre rectificatif publié au JO du 15 décembre 2012, complète l'omission du régime applicable aux silos plats, ayant un volume total de stockage supérieur à 5 000 m3, mais inférieur ou égal à 15 000 m3, au sein de la rubrique n° 2160. Le rectificatif précise que ces silos sont soumis au régime de la déclaration contrôlée. En moins de deux ans, c'est ainsi le quatrième correctif apporté à des décrets de nomenclature, résultant non pas des coquilles par les éditions du JO, mais provenant bien des textes des décrets. Cette situation témoigne sans doute du rythme soutenu des modifications et des créations de nomenclature.

[1842] Entre 1992 et 2010, il a été recensé dix-huit accidents en France mettant en cause des silos plats ou leurs installations connexes, dont un très grave (un mort et un blessé grave) in : Rapport de présentation au CSPRT, séance du 29 mai 2012. De plus, rappelons-le, les silos « plats » ne sont plats que par leur nom puisqu'ils peuvent s'élever jusqu'à dix mètres au-dessus du sol. Soit l'équivalent d'un immeuble de trois étages.

[1843] Rapport de présentation au CSPRT, séance du 29 mai 2012, p. 1.

2) Les produits animaux et végétaux

Le décret du 30 juillet 1985 procède à de nombreux classements d'activités dans le régime d'autorisation, comme pour les cidreries, la conservation des produits alimentaires, les casseries d'œufs, etc. Dans la lignée des décrets de nomenclature pris en application de la loi de 1976, le décret du 30 juillet 1985 supprime toute référence aux distances d'éloignement ou d'implantation dans une agglomération, au profit, souvent, des capacités de production (journalières ou annuelles), comme c'est le cas, par exemple, pour la conservation des produits alimentaires.

La rubrique n° 242, relative à la transformation du lait ou de produits issus du lait, est modifiée par le décret du 24 octobre 1978. Ce dernier remplace à son tour le principe du classement en fonction de l'insertion de l'exploitation au sein ou non d'une agglomération, par la capacité journalière de traitement du lait : déclaration pour une capacité de 7 000 à 70 000 litres, autorisation au-delà. La nomenclature issue de la loi de 1976 devient ainsi de plus en plus technique et davantage déconnectée de la sensibilité du milieu.

Le décret du 12 octobre 2007 modifie, en outre, la rubrique n° 2731 qui vise le dépôt de sous-produits d'origine animale. A l'exclusion initiale des dépôts de peaux, des établissements de diagnostic, de recherche et d'enseignement, est ajoutée l'exclusion des dépôts annexés et directement liés aux installations dont les activités sont classées sous les rubriques n° 2101 à 2150, 2170, 2210, 2221, 2230, 2240 et 2690. Désormais, ne sont plus classés les dépôts de sous-produits animaux de toutes les catégories d'élevage et de certaines activités agroalimentaires faisant intervenir de tels produits.

Si l'on comprend bien la logique qui a sous-tendu à ce déclassement, à savoir ne pas pénaliser, par un classement supplémentaire contraignant et inutile, des activités qui doivent nécessairement, à un moment ou à un autre, disposer de tels dépôt, la systématisation de ce déclassement ne laisse pas de surprendre. En effet, ce dernier s'applique sans limitation en ce qui concerne la nature des sous-produits concernés, qui peuvent être aussi bien du lait que des cadavres ou des carcasses, comme en ce qui concerne l'ampleur des installations bénéficiaires. D'autant plus que le régime d'autorisation, correspondant à cette rubrique, est atteint lorsque la quantité susceptible d'être présente dans l'installation est supérieure à 500 kg.

Compte tenu des nuisances de voisinage et des pollutions pouvant être générés par de tels dépôts (qui justifient ainsi un seuil d'autorisation aussi bas, avec un rayon d'affichage de 3 km), il eût été plus protecteur pour les intérêts visés par la loi de limiter ces exclusions à des dépôts de courte durée pour certaines activités, à de simples transits pour d'autres. D'autant plus que la coexistence de deux classements ne modifie en rien la procédure d'autorisation, mais permet au préfet de mieux ajuster les prescriptions générales aux conditions spécifiques de l'établissement concerné. L'arrêté intégré qui en aurait résulté aurait été plus à même de comprendre l'ensemble des inconvénients et des dangers résultant de la présence simultanée de ces deux types d'activités.

A cela s'ajoute le fait que par la suite, les installations d'élevage ont fait l'objet d'un grand nombre d'allégements et de déclassements. De ce fait, une porcherie comportant jusqu'à 2 000 porcs et des dépôts annexes de sous-produits de ces animaux, sans aucune limitation de tonnage, ne sera plus soumise qu'à une simple déclaration. On voit ainsi en quoi un tel déclassement, conduit sans aucune limitation, est de nature à conduire à des troubles majeurs de voisinage.

Le décret du 20 mars 2012 modifie profondément la rubrique n° 2221, concernant la préparation ou la conservation de produits alimentaires, en reportant les activités soumises à autorisation à la rubrique n° 3642, qu'il crée à cette occasion. En outre, il introduit le régime de l'enregistrement pour les installations pour lesquelles la quantité de produits entrant est supérieure à 2 t/j (correspondant au précédent seuil d'autorisation). L'enregistrement a donc supplanté le régime d'autorisation pour une très large part : le saut de seuil pour l'autorisation est en effet très élevé. Le seuil de la déclaration (à partir de 500 kg/j) reste quant à lui inchangé. Comme l'annonce l'administration, *« cela permet de supprimer entièrement le seuil d'autorisation pour la rubrique 2221*[1844] *(…) tout en restant conforme aux dispositions de la directive IED »*[1845]. Elle en déduit le nombre d'installations qui relèveront désormais du régime de l'enregistrement : soit 1 160 sur les 1 427 ICPE soumises à autorisation jusqu'alors. Plus de 80 % d'entre elles seront ainsi sorties du régime d'autorisation.

L'accidentologie relative à ces installations montre toutefois que 348 accidents ont été enregistrés entre 1992 et 2010. Les deux typologies les plus couramment rencontrées sont l'incendie (un cas sur deux) et *« le rejet de matières dangereuses ou polluantes (59 % des cas) ».* L'administration souligne même que *« l'accidentologie s'illustre par de nombreux incendies fumigènes, capables de se propager très rapidement (…). Lors d'incendies de grande ampleur et d'interventions de longue durée (supérieure à 4 heures), les volumes d'eaux d'extinction à gérer peuvent atteindre plusieurs centaines, milliers, voire dizaines de milliers de mètres cubes (sic) »*[1846].

Ces accidents, avec des incidences qui peuvent être majeures sur l'environnement on le voit, n'ont pas été suffisamment prévenus par une procédure, un classement et une surveillance propres aux ICPE soumises à autorisation. Manifestement, les risques sont encore mal maîtrisés. Pour autant, l'administration a considéré que le régime de l'enregistrement satisfaisait à la situation et répondait pleinement aux critères qui ont présidé à sa création, à savoir *« des risques environnementaux bien connus et maîtrisés ».*

Poursuivant le déclassement des activités agroalimentaires, le décret n° 2013-1205 du 14 décembre 2013 remanie profondément la rubrique n° 2220, concernant les activités de préparation ou de conservation de produits alimentaires d'origine végétale. Se fondant sur la directive IED, le texte prend en compte le fonctionnement temporaire des activités, qui est souvent lié à leur saisonnalité. Il est ainsi fait une distinction entre les installations

[1844] Ce sera ensuite systématiquement les cas, à chaque introduction d'une rubrique 3000 (seuils IED).
[1845] Note aux membres du CSPRT, séance du 5 juillet 2011, p. 2.
[1846] *Ibid.*, p. 3.

fonctionnant pendant une durée maximale de 90 jours consécutifs et les autres. Le régime de l'autorisation ne s'applique plus qu'aux installations classées au titre de la rubrique n° 3642, qui relève de la directive IED (seuil de 300 t/j, passant à 600 t/j pour une production saisonnière d'une durée inférieure à 90 jours). Le relèvement du seuil est donc considérable, particulièrement pour les activités saisonnières (qui représentent environ la moitié des installations), quand le seuil d'autorisation était de 10 t/j. Le seuil de l'enregistrement, qui est introduit, est fixé respectivement dès 20 t/j et 10 t/j ; il couvre donc une plage très large.

Il en résulte le basculement, à nouveau, de la quasi-totalité des installations soumises à autorisation vers le régime de l'enregistrement, soit quelque 950 établissements, avec la perte de la TGAP correspondante ; seuls 35 à 40 relèveraient encore de l'autorisation[1847]. Ces modifications illustrent encore parfaitement « l'effet IED », à savoir un déclassement massif des ICPE jusqu'alors soumises à autorisation, avec, comme expédient en quelque sorte, le régime de l'enregistrement. Jusqu'à la prochaine vague de « simplification », ou de « choc de compétitivité », qui pourrait très bien conduire à la suppression de l'enregistrement, au profit (au mieux) du régime déclaratif.

Dans le même temps, il avait été recensé 328 accidents qui avaient affecté ces activités, entre janvier 1992 et avril 2010, dont 56 % d'incendies avec rejets de matières polluantes et 9 victimes[1848]. Malgré tout, il a été considéré, là encore, par l'administration que des prescriptions standard, prises sans étude de dangers préalable et en toute méconnaissance du milieu ambiant, étaient à même d'assurer un « niveau élevé » de protection de l'environnement.

3) Les vins et les boissons alcoolisées

Le régime de l'enregistrement est introduit dans deux rubriques, par le décret n° 2010-1700 du 30 décembre 2010, dans le sens d'une régression environnementale majeure. L'une concerne la production par distillation d'alcools de bouche d'origine agricole (n° 2250). Jusqu'alors, le seuil d'autorisation correspondait à une capacité de production, exprimée en équivalent alcool pur, supérieure à 5 00 (cinq cents) litres/j ; le seuil est élevé à 1 300 hl/j (soit 130 000 l/j). Logiquement, par contre, le rayon d'affichage passe de 1 à 3 km, rendant compte, à cette occasion, de l'accroissement du danger pour les tiers. Les exploitants de distillerie en ressortent les grands bénéficiaires : la très faible contrainte due à l'augmentation du rayon d'affichage ne compensant nullement l'avantage considérable qui résulte d'un tel déclassement.

Si, d'évidence, le seuil de 500 l/jour pouvait paraître trop bas (qui avait cependant été maintenu en l'état depuis le décret introductif de juillet 1993), l'avoir rehaussé d'un

[1847] Rapport de présentation au CSPRT, séance du 19 mars 2013.
[1848] *Ibid.,* p. 3-4.

facteur 260 n'est plus recevable au regard notamment des dangers propres à cette activité. Le régime de l'enregistrement occupe, comme il est devenu usuel, la plage la plus importante des installations soumises jusqu'alors à autorisation (de 30 à 1 300 hl/j). Quant à la déclaration, le seuil haut est également relevé (de 500 l à 3 000 l/j) ; par contre le seuil bas, à partir duquel l'activité devient classée, reste inchangé à 50 l/j, attestant ainsi du danger non négligeable associée à cette activité.

La modification apportée à la rubrique n° 2251 (préparation et conditionnement du vin), par le décret du 26 novembre 2012, est également riche d'enseignement sur l'évolution régressive de la nomenclature. Ainsi, le régime de l'enregistrement se substitue entièrement au régime d'autorisation, pour le seuil, inchangé, d'une capacité de production supérieure à 20 000 hl/an. Le régime d'autorisation est réservé aux seules installations qui répondent au seuil de la rubrique n° 3642, repris de la directive IED.

La France, premier producteur de vin au monde, compte 144 000 exploitations vinicoles. Ce qui représente une force économique et politique importante. Au 20 octobre 2011, il était recensé 7 057 installations relevant de la rubrique n° 2251, dont 688 soumises à autorisation. Au total**,** elles représentaient plus de 40 % des installations visées par l'ensemble des quatorze rubriques ICPE relatives à l'industrie agroalimentaire[1849].

Sur les 688 installations relevant de l'autorisation, à peine 13 répondaient aux seuils (très élevés) d'activité fixés par la directive IED. Compte tenu des modifications opérées, il a donc été évalué à environ 675 le nombre des installations qui relèveraient désormais du régime de l'enregistrement, et non plus de l'autorisation, au titre de la rubrique n° 2251. C'est donc un déclassement massif qui a été opéré, qui bénéficie à des activités particulièrement polluantes, générant des rejets chroniques qui asphyxient nombre de cours d'eau aux périodes de production du vin, et qui sont de grandes consommatrices d'eau. Désormais, seules 13 installations sur 7 057 (soit 0,18 %) sont autorisées. De plus, compte tenu du tout petit nombre résiduel d'installations soumises à autorisation, la TGAP est supprimée pour la rubrique n° 2251, les installations relevant du régime de l'enregistrement en étant toutes exonérées.

L'accidentologie ne plaide pas, non plus, pour le déclassement de ces activités, puisque *« entre 1992 et 2010, 137 accidents français (sic) impliquant des installations de préparation et conditionnement de vins (dont le retour d'expérience peut être transposable) ont été enregistrés (…) Les rejets de matières dangereuses ou polluantes est la typologie d'événement la plus observée dans plus de 3 cas sur 4 ».* La majorité des rejets correspond à des écoulements dans les eaux de surface, contenant du vin ou des dérivés issus de la fabrication du vin (déchets, eaux de nettoyage...), auxquels s'ajoutent souvent des pesticides[1850].

[1849] Rapport de présentation au CSPRT, séance du 13 décembre 2011.

[1850] Voir notamment G. TEIL, S. BARREY, P. FLOUX et A. HENNION, *« Le vin et l'environnement »,* éd. Presses des Mines, 2011.

Les incendies, avec 22 % des cas enregistrés, représentent la deuxième source d'accidents qui ont principalement lieu dans les stocks de matières combustibles, dont les emballages (cartons, palettes..). De plus, d'autres causes de pollution ou d'incendie sont dues à des fuites ou à des débordements affectant des installations connexes (machines de réfrigération, réservoirs de fuel, canalisation de gaz)[1851].

En outre, ces installations relèvent typiquement d'activités qui sont rarement implantées dans des zones industrielles (« cible » des sites à enregistrement), mais plutôt dans des zones rurales. Leurs effluents impactent des milieux récepteurs très divers, certains fragiles ou déjà pollués par ces activités. Il importait dès lors de renforcer les prescriptions et les évaluations environnementales, notamment dans le cadre des objectifs de la directive cadre sur l'eau (DCE). Il est manifeste, au demeurant, que toutes les installations qui relèvent de l'enregistrement ne sont aucunement de « petites installations », mais bien les plus importantes (à treize près), et leurs impacts sont loin d'être maîtrisés. Cette situation est d'autant plus dommageable que les prescriptions générales qui s'appliquent à l'enregistrement sont en retrait sur certains points, comme sur l'importante question du détartrage des cuves[1852].

Il a été démontré lors de notre analyse sur le régime de l'enregistrement que, si le volume d'activité peut donner une idée de ses nuisances potentielles, le critère de choix doit rester le milieu récepteur : c'est sa proximité, sa sensibilité, sa vulnérabilité, qui doivent présider au choix du régime applicable. La modification, par le décret du 9 juin 1980, d'une rubrique issue du décret fondateur de 1810, illustrera notre propos[1853]. Alors que les brasseries (n° 86) restaient encore inscrites à la 3ème classe dans le décret du 20 mai 1953 (pour les odeurs et l'altération de l'eau), elles relèvent désormais de l'autorisation mais pour une capacité annuelle de production supérieure à 50 000 hectolitres. Elles restent soumises à simple déclaration pour des capacités comprises entre 1 500 et 50 000 hl.

Si l'introduction du régime de l'autorisation rend compte de la prise de conscience, tardive mais effective, par les pouvoirs publics, des pollutions aqueuses et des nuisances olfactives, parfois majeures, dont ces installations peuvent être à l'origine, ce régime ne s'applique cependant que pour les plus grandes usines. Or, elles sont parfois installées, pour cette raison, près de cours d'eau à fort débit. Par contre, des brasseries, de taille plus modeste, implantées éventuellement au bord d'un petit cours d'eau présentant une grande richesse biologique, ou bien au sein d'une agglomération, peuvent générer des

---

[1851] *Ibid., p. 3*

[1852] L'arrêté de prescriptions générales applicables à ces installations a été publié le même jour que le décret de nomenclature. Il dispose, de façon incohérente, qu'il s'applique aux installations soumises à enregistrement à compter du 1er juillet 2012, alors que le régime d'enregistrement n'existait pas à cette date pour ces activités. De plus, il précise qu'il n'est pas applicable aux installations autorisées avant cette date, alors que la notice de présentation de l'arrêté indique que les dispositions *« s'appliquent aux demandes présentées à compter du 1er janvier 2013 »*. On est, pour le moins, loin d'un processus de simplification.

[1853] D'autres exemples démonstratifs, comme la fabrication de chaux et de plâtres (n° 125), pourraient être pris.

impacts plus significatifs qu'une brasserie de grande taille sans être pour autant soumises aux mêmes contraintes. En outre, comme le classement conditionne le niveau d'exigence portée à l'évaluation des impacts, le fait de relever du régime déclaratif, au dossier particulièrement indigent, se traduit dès l'origine par l'absence de connaissance, et donc de prise en compte suffisante, du milieu récepteur. A cet égard, la dématérialisation de la procédure de déclaration est de nature à renforcer cette situation (voir *supra)*.

4) L'industrie du bois

Les déclassements introduits dans ce secteur également s'expliquent par la volonté politique de faciliter le développement de la filière bois. Sans même évoquer ici les incidences écologiques fortes sur les écosystèmes forestiers de cette filière[1854], il convient de s'interroger si la régression qui en résulte est bien justifiée au regard de l'ensemble des enjeux économiques induits.

Ainsi, le régime de l'enregistrement est introduit, par le décret du 11 septembre 2013, dans la rubrique n° 1532 relative au stockage de bois, ou matériaux combustibles analogues, à partir d'un seuil qui correspondait jusqu'alors à celui de l'autorisation (stockage supérieur à 20 000 m3). Le seuil de l'autorisation est relevé, quant à lui, à plus de 50 000 m3. Selon l'administration, cela se traduirait par le basculement d'environ une centaine d'installations vers le régime de l'autorisation, auxquelles il conviendrait d'ajouter quelque 1 800 stockages de bois associés à des scieries[1855]. Il est indiqué que les dangers sont bien connus et maîtrisés et que des prescriptions standard suffisent *« sans nécessité de réaliser au préalable une étude de dangers »*. Il est pourtant précisé qu'entre 1992 et 2011, il a été recensé 292 accidents impliquant des stockages ou des dépôts de bois, dont 99 % étaient des incendies, qui ont conduit à des dizaines de blessés, *« des dommages matériels souvent à déplorer, avec des pertes d'exploitation et parfois du chômage technique et, dans certains cas, des habitations des tiers atteintes »*[1856].

Si un aussi grand nombre de sinistres ont pu se produire, malgré des études de dangers et une procédure d'autorisation, la solution qui consiste à s'affranchir de toute étude et de toute consultation, avec le régime de l'enregistrement, ne se révèle pas la plus appropriée. Là où des prescriptions individualisées, du moins si l'on en croit l'administration, ont échoué, comment des prescriptions « standard » pourraient-elles se montrer plus efficaces ? La question se pose, au contraire, si pour des activités à risques comme celles-ci, le fait d'améliorer le contenu et l'instruction des études de dangers ne serait pas plus bénéfique que d'en dispenser l'exploitant. D'autant plus que de tels sinistres conduisent bien souvent à des pertes d'exploitation qui vont à l'encontre de la bonne marche des entreprises, tant mise en avant par ailleurs.

Le décret n° 2014-996 du 2 septembre 2014 introduit le régime de l'enregistrement pour les activités de travail du bois (n° 2410) et procède, par la même occasion, comme il est

---

[1854] A titre d'exemple, la Communauté de communes du Corbigeois avait confié à la société d'économie mixte Nièvre Aménagement la réalisation notamment d'un projet de lotissement industriel sur le site du bois du Tronçay. L'aménagement de ce lotissement, dédié à la filière-bois, nécessite de déboiser quatre-dix hectares dudit bois, de détruire une zone humide et de déroger à l'interdiction de destruction des espèces protégées. Sur la requête d'associations de protection de l'environnement et de particuliers, le Tribunal administratif de Dijon a annulé l'arrêté préfectoral de dérogation en matière d'espèces protégées, au motif que le projet, bien que présentant un réel intérêt général, ne satisfait pas aux trois conditions cumulatives exigés par l'article L. 411-2. En l'espèce, il ne justifie pas une raison impérative d'intérêt public majeur (TA Dijon, 14 avril 2015, *Assoc. FNE et autres, Meijas de Haro et autres c./Préfète de la Nièvre*, n° 1201960).

[1855] Rapport de présentation au CSPRT, séance du 20 novembre 2012, p. 1.

[1856] *Ibid.,* p. 2, 4-5.

devenu l'usage, au relèvement des seuils. Seules, les activités qui relèvent de la rubrique n° 3610 (directive IED), restent soumises à autorisation. De surcroît, le classement ne vise plus que la seule fabrication de panneaux à base de bois, sur la base des capacités de production journalière.

Les autres activités de travail du bois, dont le champ est bien plus large, relèvent désormais du régime d'enregistrement lorsque la puissance de l'ensemble des machines présentes dans l'installation est supérieure à 250 kW. Le régime de la déclaration est étendu jusqu'à cette puissance, contre 200 kW auparavant. Au sein de cette rubrique, comme dans la plupart des rubriques qui renvoient pour le régime d'autorisation à une rubrique 3000, cohabitent ainsi des critères différents de seuil, ce qui n'est pas de nature à faciliter la démarche de simplification.

Il résulte de ces modifications la sortie supplémentaire du régime d'autorisation de plusieurs centaines d'ICPE, malgré les dangers importants (notamment d'incendie) propres à ces activités. L'objet poursuivi est bien, comme l'énonce l'administration, de soutenir le développement de l'industrie du bois, en réduisant les délais d'instruction pour les nouvelles implantations, grâce au régime de l'enregistrement. Toutefois, ce dispositif est déployé, une fois encore, indépendamment de la sensibilité du milieu.

Ainsi, la filière bois bénéficie de plus en plus, au fil du temps, des largesses légales jusqu'alors dévolues à l'élevage. D'ailleurs, à l'instar de grandes fermes industrielles se développent des projets gigantesques de combustion de biomasse. La centrale de Gardanne (13) est emblématique à cet égard. Originellement, dans les années 1950, la centrale électrique de Gardanne fonctionnait au charbon. Soixante ans plus tard, le propriétaire allemand EON choisit de convertir une des unités en centrale à bois, avec l'objectif de la mettre en service en 2015. Elle consommera 855 000 tonnes de bois par an, qui proviendront pour moitié dans un rayon de 250 km de la centrale, et pour le restant de l'Europe du Nord et de l'Espagne. La pression induite sur le milieu forestier et sa biodiversité risque d'être considérable. De même, il est à craindre une déstabilisation du marché du bois aux dépens d'autres activités industrielles consommatrices de bois (dont la construction).

&3. L'efficace pression des industriels

Frank Mankiewicz, le vice-président de l'agence Hill & Knowlton, puissante agence de lobbying étasunienne, dresse en ces termes le tableau de certains rapports de force aux Etats-Unis : *« Nos clients, les grandes entreprises, ont une peur bleue du mouvement écologiste. (...). Mais elles ont tort. Elles ne doivent, à mon avis, céder que sur des points de détail, car elles sont trop puissantes et incarnent l'ordre établi. Pour pouvoir l'emporter, il faudrait aux écologistes le nombre et la puissance des foules qui se sont*

dressées contre le régime de Ceausescu en Roumanie »[1857]*.* Si la situation en France est plus nuancée et donne moins prise aux pouvoirs économiques, rarement ces derniers se sont montrés aussi influents. L'environnement n'y échappe pas, compte tenu des perceptions négatives, notamment en termes économiques, qu'en ont maints industriels et politiques.

Ainsi, François Géré, dans son panorama sur la désinformation dans l'histoire, montre combien la période 1990-2010 correspondant aux « Vingt Glorieuses » de l'ICT (*Information and communication technology)*[1858] a donné aux puissances économiques les moyens d'exercer une influence encore plus décisive sur les politiques ou les décisions les concernant. Cette situation se trouve concrétisée notamment par le fait que de nombreux projets industriels, y compris d'importance, échappent aux dispositions visant à assurer la participation du public (A), comme par la permanence de conflits d'intérêts manifestes au cœur même du processus de la « simplification » (B). Se rajoute à cela la proximité, endémique il est vrai, de nombre d'industriels avec la haute administration et le pouvoir politique (C).

A. Les projets industriels exclus du dispositif de la participation du public

Les procédures systématiques de consultations du public, pour tous les textes réglementaires qui y sont soumis, se sont fortement développées à la suite de la décision fondatrice du Conseil constitutionnel n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011. Pour autant, elles participent plutôt du renforcement de l'influence des industriels. En effet, qui a le temps et les moyens de répondre, point par point, et faire des contre-propositions pour chacun des textes présentés à la consultation publique ? Et surtout qui a les facilités d'accès au pouvoir, afin de faire reprendre ces contre-propositions dans les ultimes discussions avec l'autorité décisionnaire ? L'examen des bilans de ces consultations montre combien celles-ci offrent une occasion supplémentaire aux opérateurs économiques pour faire entendre leur argumentaire, quelles que soient bien souvent la nature et le nombre des observations du public.

Par ailleurs, certains commentateurs, telle Aude Farinetti, démontrent fort bien que lors des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), le principe de participation, qui est le plus fréquemment invoqué, l'est le plus souvent contre la protection de l'environnement de la part des personnes (souvent des groupes d'intérêt) qui visent à échapper à des contraintes ou à des exigences légales en ce domaine (voir *supra)*. Aude Farinetti en déduit même que, dans ces conditions, l'utilisation du principe de

[1857] Cité par J. STAUBER et S. RAMPTON, *« L'industrie du mensonge »,* éd. Agone, 2004, p. 203.
[1858] F. GERE, *« Dictionnaire de la désinformation »,* Armand Colin, 2011, p. 16 et suiv.

participation dans le contentieux de la QPC est *« un risque pour la protection de l'environnement »*[1859].

De surcroît, de source interne au Conseil d'Etat, il est fréquent que lorsque le projet d'ordonnance ou de décret est présenté à la consultation du public, le Conseil d'Etat a déjà été saisi du projet pour examen, sans que les observations du public n'aient pu, bien entendu, être toutes recueillies ni examinées. La mise en œuvre du principe de participation est donc on ne peut plus formelle, quand elle n'offre pas l'opportunité de conforter des dispositions régressives, comme il vient d'être énoncé.

1) Les projets industriels échappent au champ du débat public

En application des dispositions de l'article L. 121-10, les catégories d'opérations susceptibles de faire l'objet d'un débat public figurent dans un tableau établi à l'article R. 121-2. Les équipements industriels y sont visés, mais le seuil retenu pour une obligation de saisine de la Commission nationale du débat public (CNDP) se monte à 300 millions d'euros, et 150 millions pour l'obligation de publication ouvrant une faculté de saisine. Bien que ces montants soient déjà élevés, seul le coût des bâtiments et des infrastructures peut être pris en compte. Or, les équipements industriels, non visés, représentent de loin le coût le plus élevé.

Il en résulte concrètement que très rares sont les projets industriels qui répondent à ces critères. Si la création de lignes électriques, de gazoducs ou bien d'oléoducs satisfait souvent aux critères d'éligibilité définis dans le tableau précité, fort illogiquement cela n'est ainsi pas le cas des unités de production qui en sont à l'origine. De même, les installations de traitement de déchets se trouvent exclues, pour les mêmes raisons, du champ d'application du débat public, malgré toutes les assurances gouvernementales données en vue de leur inscription et la grande sensibilité du public pour ce genre de projets.

Ainsi, dans le cadre du Grenelle de l'environnement, à la suite de l'affaire de l'usine d'incinération de déchets ménagers de Fos-sur-Mer[1860], un projet de décret datant de 2011 prévoyait de compléter le tableau de l'article R. 121-2, en ajoutant une rubrique relative aux installations de traitement des déchets (hors déchets inertes). Le rapport au

---

[1859] A. FARINETTI, *« L'utilisation du principe de participation dans le cadre de la QPC : la Charte contre elle-même ? », Envir. 2014, n° 12,* étude 17, p. 9

[1860] Le projet (actuellement réalisé), qui avait fait l'objet d'une intense polémique, de joutes politiques et de nombreux contentieux, portait sur l'incinération des déchets ménagers de l'agglomération marseillaise, pour une capacité de 300 000 t/an susceptible d'être étendue à 450 000 t/an. La CNDP avait refusé l'organisation d'un débat public, en considérant que les seuils n'étaient pas atteints, du fait que l'outil principal et le plus coûteux (les équipements destinés au traitement des déchets) ne pouvait pas être comptabilisé en vertu de la réglementation. Le Conseil d'Etat, saisi d'un recours contre cette décision, a fait la même analyse et donné raison à la CNDP (CE, 28 déc. 2005, *Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest-Provence,* n° 277128, *Leb.* 588 ; *Envir.,* mars 2006, p. 36, note Février ; *AJDA 2006,* 1664, note Delaunay).

Premier ministre souligne la nécessité d'intégrer ces installations, en rappelant le contexte du projet de Fos-sur-Mer mais aussi les engagements gouvernementaux réitérés. A savoir : *« Une communication en Conseil des ministres en date du 21 septembre 2005, l'engagement n° 189 du Grenelle de l'environnement et une communication devant le Comité de respect des dispositions de la Convention d'Aarhus en 2008 »*[1861]. Toutefois, les critères d'éligibilité retenus étaient très élevés (capacité de 500 000 tonnes pour l'obligation de saisine et 250 à 500 000 tonnes pour la saisine facultative de la CNDP).

Lors de sa consultation, cette dernière avait critiqué ces seuils *« qui ont été très largement relevés par rapport aux échanges que la CNDP avait engagés avec les services du ministère dès 2006 ».* Et de souligner qu'avec de tels seuils, le retour d'expérience montrait *« qu'aucune saisine obligatoire n'aurait eu lieu »*[1862]. Elle demandait donc *« de revenir aux seuils qui avaient été longuement discutés entre la CNDP et les services en 2006 ».* De même, elle proposait que d'autres installations industrielles fussent soumises, comme les centrales thermiques. Enfin, en ce qui concerne l'exclusion du coût des équipements industriels, *« la Commission insist*(ait) *pour que ce problème soit de nouveau examiné par le Gouvernement ».*

De crainte de freiner des projets industriels, et sur l'insistance de ces derniers, le projet décret est resté en l'état, même dans sa version originelle très limitée. Aussi bien les engagements passés que les demandes renouvelées de la CNDP n'ont eu aucune suite.

2) Le cas des activités minières

La longue controverse sur l'exclusion des carrières, durant près de vingt ans, du champ d'application de la loi sur les ICPE, au profit du Code minier, bien plus favorable aux exploitants, illustre déjà parfaitement le régime dérogatoire des activités des mines et des carrières (voir *supra)*. Rappelons à cet égard que lors des débats parlementaires préparatoires à la loi de 1976, le ministre André Fosset avait fini par reconnaître que « *le Gouvernement n'avait pas, dans son texte initial, prévu le cas des carrières, celles-ci étant réglementées par des dispositions particulières. Mais il est vrai que le Code minier ne prend pas en compte les exigences de l'environnement* »[1863].

Or, les dispositions et principes de la loi du 21 avril 1810, concernant les mines, les minières et les carrières, restent encore « *au fondement de notre droit minier »,* comme

---

[1861] Rapport au premier ministre, non daté, relatif au « *décret précisant les plans et programmes susceptibles de faire l'objet d'un débat public, en application des dispositions de l'article L. 121-10 du Code de l'environnement ».*

[1862] Ph. DESLANDES, président de la CNDP, courrier en date du 29 août 2011, ayant pour objet : *« Consultation sur le projet de décret précisant les plans et programmes susceptibles de faire l'objet d'un débat public, en application des dispositions de l'article L. 121-10 du Code de l'environnement »,* p. 2.

[1863] JO, Débats parlementaires, Sénat, 6 mai 1976, p. 875.

l'a analysé Arnaud Gossement[1864]. Non seulement les évaluations environnementales prévues par le Code minier ne sont pas en rapport avec l'ampleur des impacts et dangers potentiels de ces activités, mais les procédures de consultation et de participation du public confinent souvent à une simple formalité[1865]. Par ailleurs, les plus hautes juridictions ne se montrent pas inclines à améliorer cet état de fait.

Ainsi, soulignons encore une fois la surprenante décision du Conseil constitutionnel qui a considéré que des autorisations de travaux de recherches minières, notamment en mer, en Nouvelle-Calédonie, n'avaient pas d'incidence significative sur l'environnement malgré les réels risques de pollution, tant par les particules que par les métaux lourds (Cons. const., 26 avr. 2013, *Ensemble pour la Planète,* n° 2013-308 QPC).

L'affaire Toréador Energy France SCS devant la Cour administrative d'appel de Paris éclaire également ce contexte. Par arrêté de 2009, le ministre chargé de l'écologie accorde à la société Toréador Energy France SCS un permis exclusif de recherches de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux, en application des articles 7 et 9 de l'ancien Code minier, alors applicable. L'année suivante, la société dépose une déclaration pour un forage d'exploration. Le préfet de Seine-et-Marne donne acte à ladite société de sa déclaration et prend un arrêté prescriptif. L'Association de défense de l'environnement et du patrimoine à Doué et aux communes environnantes (ADEPAD +), le département de Seine-et-Marne, la région Île-de-France, ainsi que des particuliers saisissent le Tribunal administratif de Melun, lequel par jugement du 25 avril 2013 rejette leur demande tendant à l'annulation de l'arrêté préfectoral.

Par arrêt en date du 19 avril 2015, la Cour administrative d'appel de Paris rejette à son tour tous les moyens invoqués[1866]. Parmi ceux-ci, la Cour rappelle qu'il résulte des dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement que le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, s'exerce dans les conditions et les limites définies par la loi. Elle en déduit que lorsque des dispositions législatives ont été prises pour assurer la mise en œuvre des droits en matière d'information et de participation du public, la légalité des décisions administratives s'apprécie au regard de la loi, sous réserve, s'agissant de dispositions législatives antérieures à l'entrée en vigueur de la Charte de

---

[1864] A. GOSSEMENT, *« Droit minier et droit de l'environnement. Eléments de réflexion pour une réforme relative à l'évaluation environnementale, à l'information et à la participation du public »,* Rapport remis à la ministre de l'Ecologie, 12 octobre 2011, p. 43.

[1865] Ces dernières se révèlent même très en retrait par rapport à celles qui étaient prévues par la loi précitée du 21 avril 1810. Ainsi, en vertu des articles 23 et 24, les demandes en concession devaient être affichées durant quatre mois dans le chef-lieu du département, dans celui de l'arrondissement où la mine était située, ainsi que sur les lieux concernés, mais aussi dans toutes les communes *« dans le territoire desquelles la concession [pouvait] s'étendre »*. Elles devaient également être apposées devant la porte de la maison commune et des églises, à l'issue de l'office, un jour de dimanche et au moins une fois par mois. Enfin, elles devaient être *« insérées dans les journaux du département ».*

[1866] CAA Paris, 19 avril 2015, *ADEPAD +, département de Seine-et-Marne, région Île-de-France et autres c./ Préfet de Seine et Marne,* n° 13PA02466.

l'environnement, qu'elles ne soient pas incompatibles avec les exigences qui découlent de cette Charte.

Pour autant, la Cour juge que *« les requérants ne sauraient donc utilement invoquer les dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement dès lors que, d'une part, l'article 83 de l'ancien Code minier, alors en vigueur, doit être regardé comme mettant en œuvre le principe d'information et de participation du public garanti par l'article 7 de la Charte de l'environnement et que, d'autre part, contrairement à ce que soutiennent les requérants, il n'est nullement établi que cette disposition législative méconnaîtrait les exigences découlant de ladite Charte et par suite, aurait été implicitement abrogée par celle-ci ».* Le principal point d'achoppement en l'espèce est que les dispositions du Code minier n'assurent pas une véritable information, et encore moins une véritable participation du public au processus décisionnel.

La réforme du Code minier a finalement été initiée en avril 2011, dans un contexte de forte opposition aux permis d'exploration visant des zones propices aux hydrocarbures non conventionnels. Alors qu'un certain consensus s'était fait jour, non sans mal, entre les différentes parties prenantes, le Gouvernement aurait fini par renoncer, selon Thierry Tuot, le conseiller d'Etat chargé d'animer le groupe de travail ad hoc. *« Le projet de réforme du Code minier a été enterré très profondément »* a-t-il ainsi fait savoir, à l'occasion d'un débat sur le gaz de schiste le 9 janvier 2015 dans le cadre des premières assises du droit et de la compétitivité organisées par le Club des juristes et l'Institut Montaigne[1867].

Ainsi, l'article 92 de la loi de 2009, relative à la simplification, à la clarification du droit et à l'allègement des procédures, avait autorisé le Gouvernement à codifier la partie législative du Code minier. L'Etat disposait de deux ans pour publier l'ordonnance, puis de trois mois pour déposer un projet de loi de ratification. L'ordonnance a été publiée le 25 janvier 2011 et un texte de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 13 avril 2011. Mais le projet de loi de ratification n'a jamais été débattu au Parlement et l'ordonnance n'a toujours pas été ratifiée, plus de quatre années après sa publication. Elle devait l'être dans le cadre de la loi « Macron », mais ne le fut finalement pas.

La députée Sabine Buis a présenté un amendement tendant à engager la réforme du Code minier attendue depuis 2011. En contrepartie du retrait de l'amendement, le ministre de l'Economie s'est s'engagé à saisir avant l'été 2015 le Conseil d'Etat de cette réforme et à la présenter en Conseil des ministres à l'automne. Aucun engagement ultérieur n'a été cependant pris, d'autant plus que le projet de loi devrait renvoyer, pour

[1867] *Actu-Environnement.com*, 12 janvier 2015. Le député Jean-Paul Chanteguet, rapporteur du groupe de travail sur « *la réforme du Code minier »* a rappelé cette situation préjudiciable, lors de la présentation du rapport à l'Assemblée, le 20 mai 2015 : *« La réforme ne peut plus attendre (…) Deux préfigurateurs de grande qualité, Arnaud Gossement et Thierry Tuot, ont remis des conclusions propres à éclairer la décision publique. Le gouvernement a accumulé les concertations ; le Parlement a multiplié les auditions d'information. Rarement projet de loi aura bénéficié d'un temps de préparation aussi étendu, d'études d'impact aussi fouillées, de documents préparatoires aussi nombreux ».* Voir : L. RADISSON, « *Réforme du code minier : les députés mettent la pression sur le Gouvernement », Actu-Environnement.com,* 20 mai 2015.

l'essentiel, à des ordonnances...Parmi ces dernières, figureraient les procédures d'instruction des demandes relatives aux titres et aux travaux miniers, ainsi que les dispositions relatives à la participation et à l'information du public tout au long de la vie des titres d'exploitation et d'exploration. Il serait d'ores et déjà retenu le « *principe de la commission de suivi de site prévue au chapitre 5 du titre II du livre I du Code de l'environnement* ", à savoir le principe des commissions locales d'information (CLI), mises en place pour les sites nucléaires. C'est-à-dire une procédure restreinte à une simple information, de surcroît *a posteriori,* des seuls membres de ces commissions plutôt qu'une large participation du public au processus décisionnel[1868].

B. Les conflits d'intérêts au cœur du processus de « simplification »

L'entrisme et l'activisme des industriels et entrepreneurs dans les lieux de pouvoir se sont fortement accrus, dans le domaine du droit de l'environnement, depuis les années 2005. Les missions, commissions ou conseils qui les concernent et où ils siègent n'ont jamais été aussi nombreux en une aussi courte période. Cette situation n'est pas sans rappeler la place prééminente, et quasi décisionnelle, qui était la leur au XIXe siècle (voir *supra)*.

Rappelons ainsi que la députée Laure de La Raudière, qui a joué un rôle déterminant dans la création du régime de l'enregistrement, notamment en tant que rapporteure du projet de loi « pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés »[1869], est également une chef d'entreprise. Elle représente l'archétype des entrepreneurs convaincus que les exigences en matière de protection de l'environnement constituent autant de freins, non seulement à la bonne marche des entreprises, mais même à leur implantation. Sans justifier de ses affirmations, comme : *« Pour les élus que nous sommes, la simplification des procédures doit être mise au cœur de la politique de relance, tant il est vrai que nos entreprises – en particulier les PME – souffrent quotidiennement de la lourdeur de certaines démarches et des freins à leur activité que créent certaines réglementations figées. (…). Le texte comprend un article très intéressant tendant à créer un régime d'autorisation simplifiée applicable aux installations classées. Je défendrai également des amendements visant à aménager les obligations liées à l'archéologie préventive, qui sont aujourd'hui un frein à l'installation d'entreprises en France »*[1870].

Par la suite, la même députée fut chargée, avec un membre du Conseil Général de l'Industrie, de l'Energie et des Technologies, d'une mission de « Simplification de la

---

[1868] Ph. COLLET, « *Code minier : la réforme renvoyée à des ordonnances* », 19 mars 2015, Actu-Environnement com.

[1869] Rapport n° 1365, au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, sur le projet de loi, pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés (n° 1360), enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 décembre 2008.

[1870] Déclarations tenues lors de l'audition, par ladite Commission, de M. Patrick DEVEDJIAN, ministre en charge de la mise en œuvre du plan de relance, lors de sa réunion du lundi 22 décembre 2008.

réglementation et amélioration de la compétitivité industrielle », aux termes de laquelle il était encore préconisé un fort allègement des normes environnementales[1871].

Si la connaissance du monde de l'entreprise, mais rarement de l'environnement, par les industriels est fort utile, et même indispensable dans la construction du droit, comment éviter les conflits d'intérêts, si ce n'est pour leur propre activité économique du moins pour leur profession ? *A minima,* peut-il y avoir réellement indépendance d'esprit ?

Le 2 novembre 2009, les états généraux de l'industrie sont lancés par Christian Estrosi, ministre l'Industrie. En concluant ces travaux, le 4 mars 2010, le président de la République avait alors souligné l'importance d'*« une mesure générale de simplification de la réglementation applicable à l'industrie, pour veiller à ce que les enjeux de compétitivité de l'industrie française soient mieux pris en compte au moment de l'élaboration des textes qui l'impactent. »* Puis, le Commissariat à la simplification a été institué et sa mission définie par une lettre du Premier ministre en date du 2 novembre 2010, qui a chargé M. Rémi Bouchez, Conseiller d'Etat, de l'exercer auprès du secrétaire général du Gouvernement.

Son premier rapport d'activité, couvrant la première (et seule) année d'exercice, à savoir de février 2011 à février 2012, mentionne que le Commissaire a été saisi pour avis de près de 700 projets de textes : si quatorze dossiers ont reçu un avis défavorable, plus de 45 % ont reçu un avis favorable assorti d'au moins une réserve. Les textes émanant du ministre chargé de l'écologie et des transports ont représenté plus du tiers (36,4 %). Si cette situation s'explique en partie par le grand nombre de mesures réglementaires requises pour l'application de la loi ENE du 12 juillet 2010, elle s'explique aussi par la volonté d'appliquer avec plus de rigueur l'exigence de simplification dans ce domaine plutôt que dans d'autres (comme en matière fiscale par exemple).

Indépendamment de ces chiffres, le fait même de l'existence d'un Commissaire à la simplification, jouant un peu le rôle de censeur, a été de nature à générer en amont une autocensure de la part des rédacteurs des textes réglementaires. C'est ainsi que le formulaire Cerfa n° 14734*02, qui fait office de dossier de demande de la part du maître d'ouvrage pour la procédure d'évaluation des projets au cas par cas, comportait initialement pas moins de 12 pages à renseigner. Selon les confidences des rédacteurs, de crainte qu'un tel formulaire n'essuie un avis défavorable du Commissaire à la simplification, il a été réduit, dès sa conception, à quelques pages dont les données sont loin de reprendre toutes les exigences de l'annexe III de la directive précitée 85/337/CEE du 27 juin 1985.

Le Commissariat à la simplification, aussitôt créé a été aussitôt supprimé. Comble en matière de simplification… Et alors même que parmi les conclusions du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique de décembre 2012, figuraient l'institution d'un *« Commissaire général à la simplification »*, ce dernier n'a pas vu le jour.

[1871] Mission de Laure de LA RAUDIERE, Députée d'Eure-et-Loir. Rapporteur : Pierre PALAT, IGM, Conseil Général de l'Industrie, de l'Energie et des Technologies, La documentation française, 2010.

En lieu et place, le décret du 25 janvier 2013 (JO du 26 janvier) a porté nomination d'une directrice, adjointe au secrétaire général du Gouvernement, chargée de la simplification.

Entre-temps avait été créé le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (Cimap), réuni la première fois le 18 décembre 2012, qui s'est prononcé contre le « passage progressif d'un Etat de droit à un état de paralysie par le droit » et a demandé « un choc de compétitivité juridique ». Aussi à l'issue du deuxième Cimap, qui s'est tenu le 2 avril 2013, le Premier ministre a notamment annoncé qu'*« il sera procédé à l'extension du régime d'autorisation simplifiée ».*

Depuis février 2013, la Conférence nationale de l'industrie a cédé la place au Conseil national de l'industrie (CNI), qui se réunit tous les mois. Il regroupe des représentants des entreprises industrielles, des organisations syndicales représentant les salariés de l'industrie, des personnalités qualifiées, des élus, des représentants des collectivités territoriales et de l'administration. Le CNI est un véritable *« parlement de l'industrie »* selon l'ancien ministre du Redressement productif Arnaud Montebourg[1872]. Effectivement, son influence est grande, notamment par le fait que ses recommandations sont très souvent relayées par les parlementaires.

Il n'est notamment pas anodin de relever que le vice-président du Conseil national de l'industrie (CNI), Jean-François Dehecq[1873], a remis, lors de sa réunion plénière du 13 mars 2014, le rapport annuel 2013 au Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, en présence du ministre du Redressement productif, Arnaud Montebourg, de la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Geneviève Fioraso, et du ministre délégué auprès du ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, chargé de l'agroalimentaire, Guillaume Garot. Par contre, la ministre de l'Ecologie n'avait pas été conviée, alors même que la poursuite et l'accélération de la simplification de la réglementation figuraient en tant que deuxième axe prioritaire, en réponse au « choc de simplification du droit de l'environnement » voulu par le Gouvernement[1874].

Ainsi, un grand nombre de propositions du CNI ont été reprises, très rapidement, par le Gouvernement, sous forme principalement de lois en faveur des entreprises. Dans un rapport précédent, remis le 14 juin 2013, le Conseil proposait 31 mesures « chocs » en matière de simplification, qui visaient notamment à réduire la surveillance de certaines

---

[1872] Créée par le décret n° 2010-596 du 3 juin 2010 relatif au conseil national de l'industrie, cette instance consultative est présidée par le Premier ministre, mais dirigée de fait par son vice-président, qui est en l'espèce un industriel. Il ne comprend aucune association de protection de l'environnement. A titre de comparaison, le Conseil national de la protection de la nature, s'il est présidé par le ministre chargé de la protection de la nature, son vice-président est le directeur chargé de la protection de la nature (article R133-2). De même, le Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT), qui traite essentiellement des questions relatives aux ICPE, comprend des représentants du monde industriel et agricole, qui sont plus nombreux que ceux de la protection de l'environnement.

[1873] Ancien PDG de Sanofi Aventis, grand groupe mondial pharmaceutique.

[1874] Le rapport du CNI émet le regret que « *bien que les Français soient fiers de leurs grandes entreprises nationales champions mondiaux, l'industrie souffre en France d'une image négative, que ce soit en termes de qualité de ses emplois ou de son impact sur l'environnement* », sans faire pour autant le lien entre la déréglementation accélérée, la régression environnementale qui en résulte et la mauvaise image de marque qui persiste…

substances dangereuses dans l'environnement, tant à l'extérieur de l'entreprise qu'en termes d'exposition pour les travailleurs.

De même, il était demandé de réduire le champ d'application des garanties financières pour certaines activités ICPE, ainsi que le déclassement des sources radioactives de faible intensité au motif que : *« Certaines dispositions apparaissent aujourd'hui disproportionnées aux risques » et « inadaptées à une mise en œuvre pratique et industrielle. Il s'agit en particulier des obligations d'autorisation, de détention et de cession vers des tiers, de sources très faiblement radioactives »*. Cela s'est aussitôt traduit par un projet, soumis au CSPRT à sa séance du 16 décembre 2014, en vue de dispenser certaines ICPE, susceptibles d'être à l'origine de pollutions des sols, de l'obligation de constituer des garanties financières (voir *supra).* Cela s'est également traduit par la sortie de la nomenclature ICPE des sources radioactives scellées, par décret du 2 septembre 2014 (voir *supra)*.

Le rapport préconisait également de modifier les Codes de l'environnement et de l'urbanisme, afin de faciliter les implantations d'entreprise, notamment des établissements industriels, au motif que « *les maîtres d'ouvrage de ZAC pourraient être incités à faire des études d'impact « enveloppes » facilement réutilisables, et à communiquer ces études à tous les industriels s'implantant sur leur zone* ».

Aussitôt préconisé, aussitôt réalisé : la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à « *simplifier et sécuriser la vie des entreprises* », l'autorise à revoir, par ordonnance, le régime juridique auquel tout projet d'aménagement est normalement soumis, notamment en matière d'évaluation environnementale. Cette disposition crée ainsi les nouvelles « zones d'intérêt économique et écologique» (ZIEE), définies par la loi comme des «*zones présentant un intérêt majeur pour l'implantation d'activités économiques dans lesquelles les enjeux environnementaux font l'objet d'un traitement anticipé » (voir supra).*

La même semaine, a été institué le « *Conseil de la simplification pour les entreprises »* par le décret n° 2014-11 du 8 janvier 2014. Soulignons qu'il s'agit là d'une instance spécifiquement dédiée au monde des entreprises, ce que n'était pas le Commissariat à la simplification. En outre, le public concerné par ce Conseil est : *« Les entreprises, organisations professionnelles, élus locaux et services de l'Etat ».* On relèvera qu'aucune association, de protection de l'environnement ou de défense des consommateurs, mais également aucune organisation syndicale, autres « piliers » du développement durable, ne sont considérées comme étant concernées par ce Conseil. Elles n'y siègent d'ailleurs pas.

Dès le 14 avril 2014, le Conseil présente ses cinquante premières mesures de simplification de la vie des entreprises. Parmi l'ensemble de mesures qui *« permettra désormais de faciliter les opérations d'aménagement et de construction »*, figure celle qui préconise à « *encadrer et réduire les délais d'instruction des autorisations d'urbanisme et des permis de construire, notamment en étudiant des modalités alternatives d'enquête*

publique »[1875]*.* La loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises reprend aussitôt cette disposition, et modifie en conséquence l'article L. 123-2 pour dispenser d'enquête publique les demandes de permis de construire et de permis d'aménager portant sur des travaux, constructions ou aménagements, donnant lieu à la réalisation d'une étude d'impact après un examen au cas par cas effectué par l'Autorité environnementale (voir *supra).* Ce qui donne lieu à une nouvelle dissociation entre l'étude d'impact d'un côté, l'enquête publique de l'autre.

Précédemment rapporteur de la mission d'information pour la simplification législative, Thierry Mandon[1876] a été chargé de co-présider, avec Guillaume Poitrinal, le Conseil de la simplification pour les entreprises. Dans le cadre professionnel, Thierry Mandon avait notamment exercé les fonctions de consultant en stratégie d'entreprise. Il est nommé secrétaire d'État à la Réforme de l'État et à la Simplification, le 3 juin 2014 dans le Gouvernement de Manuel Valls. Quant à Guillaume Poitrinal, un ancien salarié de Morgan Stanley, devenu par la suite président-directeur général d'Unibail, société cotée au CAC 40, puis président du directoire d'Unibail-Rodamco[1877], à la suite de la fusion d'Unibail avec le groupe néerlandais Rodamco, jusqu'en avril 2013. Il est actuellement le président d'une société spécialisée dans la technologie innovante du matériau de construction et membre du comité d'éthique du Medef (données Wikipédia).

Une conférence ministérielle européenne des « *Amis de l'industrie »*[1878]*,* regroupant dix-sept des membres de l'Union européenne, a même été créée ; elle s'est réunie la première fois à Paris le 23 octobre 2013. Signe fort s'il en est : c'est ce même jour qu'a choisi le président Hollande pour charger Guillaume Poitrinal de piloter « le choc de simplification ». Lequel a repris à son compte nombre de récriminations des industriels sur l'étouffement de la compétitivité par les normes. Pourtant, comme le démontre Jean-

---

[1875] Rapport du Conseil de la simplification pour les entreprises, *« Les 50 premières mesures de simplification pour les entreprises »,* 14 avril 2014. Il s'agit de la mesure n° 36. Dans le même train de mesures phare visant à faciliter les opérations d'aménagement et de construction, se trouvent des mesures déterminantes comme : « *Réviser la réglementation en matière de local à vélos » (n° 43).*

[1876] Député socialiste de l'Essonne, Thierry MANDON avait été l'auteur du rapport « *Mieux simplifier : la simplification collaborative »,* remis le 1er juillet 2013 au Gouvernement, dans lequel il pointe les résultats imparfaits des programmes de simplification des cinq dernières années en faveur des entreprises. Détail singulier : l'intéressé s'engagea en politique en se présentant en 1986 aux élections régionales, sur la liste conduite par Brice Lalonde, avant de rejoindre le Parti socialiste. Son engagement passé ne lui a apparemment pas servi à juguler son ardeur en matière de régression du droit de l'environnement.

[1877] L'entreprise est ainsi devenue le *« premier groupe européen coté d'immobilier commercial »*, comme met en évidence son site internet. C'est aussi le troisième groupe mondial du secteur : il gère des centres commerciaux, des centres des congrès et des immeubles de bureau.

[1878] L'initiative, tout comme son vocable, n'est pas sans rappeler la création, par Chaptal, au début du XIXe siècle, de la Société d'encouragement pour l'industrie nationale. De même, qu'elle est à rapprocher de *« l'Appel à tous les amis de l'industrie française* » (Almanach du Commerce, Paris, janvier 1802), adressé au Premier Consul Bonaparte par D. JULIEN, propriétaire d'une filature de coton.

Charles Simon, entrepreneur, économiste, et ancien directeur général du Medef : *« Avant de protester, le patronat devrait se réformer »*[1879].

Ensuite, ce fut au tour de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à *« la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives »*, qui a autorisé, à nouveau, le Gouvernement à prendre, par ordonnance, toute mesure *« aux fins de supprimer ou de simplifier »* les régimes d'autorisation préalable et de déclaration auxquels sont soumis les entreprises et les professionnels dans le cadre de l'exercice de leur activité, et de *« remplacer certains de ces régimes d'autorisation préalable par des régimes déclaratifs »*.

Ce fut, aussitôt après, le projet de loi « *pour la croissance et l'activité »,* dite loi « Macron », qui a fait appel, une fois encore, à des ordonnances pour réformer le droit de l'environnement. Et pour le réformer en profondeur, puisque ces ordonnances se rapportent aussi bien aux autorisations uniques en matière d'ICPE et de IOTA, qu'aux délais des avis et accords nécessaires à la délivrance des autorisations d'urbanisme, au contenu et aux procédures d'évaluation environnementale, ou encore aux modalités de participation du public, à la création d'une décision unique en matière environnementale, et enfin à la sécurisation juridique des projets en ce domaine.

Si on cumule l'ensemble des dispositions législatives précitées habilitant le Gouvernement à prendre des ordonnances en ce domaine, c'est un blanc-seing général qu'a donné le législateur, qui a renoncé, par là-même, à exercer son rôle. Ce n'est pas l'engagement pris, visant à associer le Conseil national de la transition énergétique (CNTE) à l'élaboration des ordonnances prévues dans le cadre de la (seule) loi « Macron », qui a modifié la donne. S'il est vrai que le recours à l'excès à l'ordonnance, n'est pas nouveau, surtout depuis la fin des années 2000[1880], il a toutefois pris là une ampleur inégalée et préoccupante.

Lors des discussions préparatoires à la loi « Macron », au sein de la Commission spéciale de l'Assemblée nationale, en janvier 2015, l'ancienne ministre du Logement, Cécile Duflot avait tenu à préciser que la vraie raison du recours aux ordonnances n'était pas une question de calendrier, mais « d'idéologie », conduite par *« Bercy et le Conseil national de l'industrie (CNI) »,* en tant que véritables pilotes de cette réforme, plutôt que le ministère

[1879] J.C. SIMON, *« Avant de protester, le patronat devrait se réformer », Les Echos,* 3 déc. 2014, p. 12. Il met notamment en évidence la mauvaise gestion des quelque 100 milliards de prélèvements sur les entreprises et les salariés, dont le patronat a la responsabilité avec les syndicats, dans le cadre du paritarisme.

[1880] Citons, par exemple, l'ordonnance du 11 juin 2009 portant sur l'enregistrement, puis l'ordonnance du 21 octobre 2010, portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'environnement, qui avait procédé à plusieurs modifications du Code de l'environnement afin de transposer certaines directives européennes et d'adapter le droit interne à des règlements et conventions internationales. Elles avaient été précédées par l'ordonnance du 26 février 2009 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit européen dans le domaine de l'environnement**,** et furent suivies, notamment, par celle du 5 janvier 2012 qui a transposé la partie législative de la directive IED.

de l'Ecologie. De son côté, Arnaud Gossement considérait qu'il s'agissait d'une « *journée noire pour le droit de l'environnement et la démocratie parlementaire* »[1881].

L'étude d'impact du projet de loi précise qu'en ce qui concerne l'article le plus contesté sur le plan environnemental, à savoir l'article 28 sur les *« mesures d'accélération des projets de construction et de modernisation du droit de l'environnement »,* le Gouvernement s'est engagé dans un projet ambitieux de modernisation du droit de l'environnement dont l'objectif est que ce droit, *« tout en continuant à assurer un niveau élevé de protection de l'environnement, soit plus simple, plus lisible et plus efficace pour l'ensemble de ses utilisateurs ».* Cette démarche, qui s'inscrit dans la politique dite de simplification décidée par le Gouvernement, s'accompagne d'une *« réflexion conduite à la demande du Premier ministre par Jean-Pierre Duport, Préfet honoraire, sur l'accélération des projets publics et privés en matière de logement, d'urbanisme et d'aménagement du territoire »*.

L'étude d'impact précitée indique également que dans le cadre de la mission sur l'accélération des projets de construction confiée au préfet honoraire Jean-Pierre Duport, *« le Premier ministre lui a notamment demandé de définir les réformes qui pourraient être conduites de manière à clarifier et simplifier le régime des études d'impact, dans le respect du droit européen. L'habilitation sollicitée vise donc à concrétiser à la fois les propositions que le préfet Duport formulera et celles du groupe de travail dirigé par Jacques Vernier vis-à-vis des évaluations environnementales ».*

Or, comme l'avait annoncé la ministre de l'Ecologie, lors de sa conférence de presse de rentrée du 4 septembre 2014, parmi les sept groupes de travail qui avaient été missionnés dans le cadre des états généraux de la modernisation du droit de l'environnement, le préfet Jean-Pierre Duport était chargé de présider un de ceux-ci, qui portait sur *« l'évolution des régimes d'autorisation vers un permis environnemental unique à horizon 2016 ».* Le groupe de travail sur *« la modernisation du régime d'évaluation environnementale et des études d'impact »* avait, quant à lui, été confié à Jacques Vernier, président du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT).

Il n'a jamais été question que le préfet Duport soit investi d'une mission analogue à celle de Jacques Vernier, et définisse ainsi *« les réformes qui pourraient être conduites de manière à clarifier et simplifier le régime des études d'impact ».* Ce fut une initiative du Premier ministre, prise, sans concertation, à la suite de ses multiples déclarations en faveur des entreprises.

Or, il se trouve que, dans le même temps, Jean-Pierre Duport était le conseiller spécial du président de la société Unibail-Rodamco précitée, laquelle avait tout intérêt à ce que des propositions fussent formulées dans le sens d'une déréglementation environnementale, du raccourcissement et de l'allégement des procédures, comme de la limitation du droit

[1881] Propos cités par L. RADISSON, *« Loi Macron : La réforme du droit de l'environnement passera par les ordonnances », Actu-Environnement.com,* 16 janvier 2015.

au recours…comme l'a d'ailleurs préconisé M. Duport dans le cadre de la loi « Macron »[1882]. Ainsi, dans le premier des rapports pour lesquels il avait été missionné, *« Accélérer les projets de construction »*, il est mis clairement en évidence l'objectif de : *« Mettre davantage l'administration au service des porteurs de projets dans les procédures d'instruction »*[1883] (souligné par nous). Il ne s'agit plus que l'administration soit la tutelle, mais bien le partenaire de l'opérateur.

Par contre, lors de la discussion à l'Assemblée nationale sur le projet de loi, les dispositions relatives à la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) furent rejetées, alors qu'elles avaient fait l'objet de la « Plateforme nationale d'actions globales pour la Responsabilité Sociétale des Entreprises »[1884]. Selon Marie-Laure Guislain, responsable du contentieux au sein de l'association Sherpa : « *Il s'agit d'un mouvement de surprotection des acteurs économiques. On se demande aujourd'hui qui fait la loi : le gouvernement s'est contenté de reprendre les termes proposés par le Medef et l'AFEP* [Association française des entreprises privées] *composée des entreprises du CAC 40.* »[1885]

Daniel Lebègue cite d'ailleurs en tout premier lieu l'AFEP, parmi les *« grandes organisations qui ont une politique de lobbying et des moyens significatifs »*. Il la définit ainsi : *« C'est le club des grandes entreprises privées. Son objectif est d'agir discrètement, toujours dans le secret, pour obtenir des mesures favorables de la part des décideurs publics »*[1886].

C. Les liens entre les industriels et les décideurs

Les lobbies industriels, souvent alliés à des personnalités politiques, agissent ainsi de plus en plus efficacement en vue du déclassement de maintes activités, pour ne considérer que les ICPE. Mais ils font montre d'un peu plus de modération que la profession agricole, à savoir que, contrairement à cette dernière, ils n'ont pas à ce jour affiché la volonté de recourir à un déclassement total. Les industriels se sont ainsi plutôt accommodés du

---

[1882] Dans le même temps, le président de la République soulignait, le 27 novembre 2014, lors de la Conférence environnementale, combien « *le chantier sur la démocratie participative était fondamental ».* Ajoutons que parmi les récentes fonctions de M. Duport, il fut président de Réseau ferré de France (RFF). Or, c'est le même Réseau qui a été chargé, à la place d'un scientifique pressenti, de présider le groupe de travail sur la démarche « Eviter, réduire, compenser » de l'évaluation environnementale.

[1883] Rapport n° 1, « *Accélérer les projets de construction »,* remis par JP. DUPORT au Premier ministre, mars 2015, p. 8. Cette situation n'est pas sans rappeler le cas de Chaptal et du premier rapport de 1804 de l'Institut, en vue de la création ce qui allait devenir le décret du 15 octobre 1810 (voir *infra).* Mais, à l'époque, c'était au temps de Napoléon 1er.

[1884] Plate-forme qui avait été annoncée, avec force publicité, par le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, lors de la première Conférence environnementale, le 16 septembre 2012, et qui a été installée le 17 juin 2013…

[1885] SHERPA est une association, créée en 2001, qui vise à protéger et à défendre les populations victimes de « crimes économiques ». Propos rapportés par B. GIRAUD, *Reporterre,* 26 janvier 2015.

[1886] Président de *Transparency International* France, ancien directeur du Trésor et ancien directeur général de la Caisse des dépôts et consignation. Propos recueillis par E. FOTTORINO *« L'incroyable retard de la réglementation française », Le Un,* 22 avril 2015, p. 5.

régime de l'enregistrement, même s'ils réclament un allègement supplémentaire de ce régime, déjà bien amaigri.

Il leur arrive parfois d'œuvrer dans le sens inverse, à savoir dans celui du classement, mais toujours avec le même objectif : protéger leurs intérêts. La grande proximité des industriels avec les lieux de pouvoir, que les transferts croisés entre la haute administration, le pouvoir politique et le secteur privé facilitent et entretiennent, se révèle d'une grande efficacité.

C'est ainsi qu'ils ont su faire classer les éoliennes terrestres (et non pas en mer), afin de faire peser sur les petits exploitants des contraintes telles que le champ soit laissé libre pour les plus gros opérateurs, telle EDF Energies Nouvelles. C'est sans doute dans ce cadre que l'ancien président Valéry Giscard d'Estaing avait mené bataille, dès 2008, contre le développement de l'énergie éolienne terrestre, jusqu'à réclamer l'organisation de référendums locaux pour la circonstance… L'ancien chef de l'Etat présidait alors le Comité d'orientation stratégique de la Fédération environnement durable (FED), laquelle rassemble des associations d'opposants à l'éolien. Le comité comprenait notamment Marcel Boiteux, un ancien président d'EDF, ainsi que des personnalités politiques tels Philippe Marini, alors sénateur de l'Oise et rapporteur général de la Commission des finances du Sénat.

Ledit comité demandait ainsi que fussent publiés « les *surcoûts supportés par EDF, et soit étudié dans quelle mesure le rachat obligatoire par EDF de l'électricité éolienne n'occasionne pas des profits manifestement excessifs pour les sociétés exploitantes »*[1887]. Il préconisait aussi que les habitants fissent l'objet de consultations préalables, conformément à la proposition de loi déposée à cet effet au Sénat par Philippe Marini, mué pour l'occasion en chantre de la démocratie locale[1888].

Si la soumission à une consultation locale préalable n'eut pas de suite, le classement des éoliennes terrestres au titre des ICPE intervint lors de l'adoption de la loi « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010), et ce malgré l'avis contraire unanime des participants au Comité opérationnel du Grenelle sur les énergies renouvelables, grâce à un amendement du député Patrick Ollier (voir *supra)*. Au cours du mandat du président Valéry Giscard d'Estaing, de 1974 à 1981, Patrick Ollier avait été le conseiller de plusieurs ministres (Georges Gorse, Paul Dijoud, puis Alain Peyrefitte). L'administration n'a pas été en reste en soumettant la majorité des éoliennes au régime d'autorisation, avec le rayon d'affichage le plus large qui soit (6 km).

A l'occasion du débat de lois d'orientation sur les énergies en 2005, M. Ollier avait déjà présenté un amendement sur les énergies éoliennes, en vue de relever le plancher d'achat obligatoire par EDF de l'électricité produite par les parcs éoliens de plus de 30

[1887] *Actu-Environnement.com*, 13 juin 2008.

[1888] P. MARINI, Proposition de loi « *tendant à rendre obligatoire la consultation des citoyens préalablement à l'implantation d'éoliennes de grande hauteur »,* n° 230, enregistré à la présidence du Sénat le 17 mars 2008.

MW (favorisant ainsi les plus gros opérateurs). Face aux récriminations des associations de protection de l'environnement et de promotion des énergies renouvelables, l'amendement avait finalement été retiré.

Le poids déterminant des lobbies en matière d'environnement est cependant relativement récent. Jusqu'aux années 1970, si certains acteurs économiques, comme le Conseil national du patronat français, avaient commencé à prendre la mesure de l'importance des questions environnementales en termes de choix de société, donc en termes de modes de production et de consommation, cela restait encore limité. A l'occasion du 40ème anniversaire de la création du ministère de l'Environnement, Robert Poujade a bien illustré le contexte de l'époque : *« En réalité, il y avait très peu de discussion partisane sur l'environnement, même à l'Assemblée. A l'Assemblée, il y avait une sorte de consensus mou, qui tenait au fait non pas que tout le monde était d'accord, mais que beaucoup de parlementaires connaissaient très mal le sujet. Par conséquent, ils ne s'y risquaient pas. De ce fait, j'ai eu la paix pendant l'essentiel de mon ministère au cours de trois années »*[1889]. Il n'est dès lors pas étonnant que, quelques années plus tard, des lois comme celle sur la protection de la nature ou sur les installations classées aient été votées à l'unanimité. La différence est saisissante et démonstrative avec les multiples avatars et reports du projet de loi sur la biodiversité, quarante années plus tard.

Depuis les années 1970, tout a changé en effet : les lobbies économiques et politiques ont bien pris conscience de l'importance des questions environnementales, non pas tant pour notre milieu de vie et nos ressources, que pour la bonne marche de la libre entreprise. Bettina Laville résume fort bien la situation actuelle quand elle évoque que *« la troisième année du Grenelle est beaucoup plus difficile, avec toutes sortes de lobbies qui se sont réveillés, des décrets qu'on ne voit pas sortir »*[1890].

A la suite du rapport remis en septembre 2014 à Christiane Taubira, garde des Sceaux, par le Conseiller d'Etat Yves Jégouzo sur le préjudice écologique[1891], la ministre a relancé, pour la troisième fois, son initiative de présenter un projet de loi en vue, notamment, d'introduire dans le Code civil la réparation du préjudice environnemental. Les recommandations dudit rapport ont été vertement critiquées par les professionnels du droit regroupés au sein de l'Association pour le management des risques et des assurances de l'entreprise. Cette association, qui se présente sur son site comme « l'Association professionnelle de référence des métiers du risque et des assurances en entreprise », regroupe les plus grosses entreprises œuvrant sur notre territoire, dont elle défend les intérêts. Ainsi, son Conseil d'administration est composé de dirigeants de sociétés telles Eramet (présidence), GDF Suez Energie Services, EDF, Euro-Disney, Bouygues ou BNP Paribas.

[1889] In *« Les 40 ans du ministère de l'environnement »,* Revue du comité d'Histoire *Pour mémoire,* MEDDE, n° spécial, 2013, p. 96. M. POUJADE bénéficiait également du soutien sans faille du président POMPIDOU.
[1890] *Ibid.,* p. 110.
[1891] « *Pour la réparation du préjudice écologique »,* ministère de la Justice, 13 septembre 2014.

Il est manifeste qu'on ne peut nullement considérer que l'administration fasse preuve d'indépendance et de neutralité dans sa façon de réglementer puis d'appliquer les textes, au moins dans le domaine qui nous occupe. Fort de tous les développements précédents, notamment sur l'évolution et la mise en œuvre de la nomenclature ICPE, il y a lieu de s'interroger sur les assertions énoncées en matière d'impartialité de l'administration dans le « Programme stratégique de l'inspection des installations classées 2014 – 2017 », diffusé sur le site du ministère chargé de l'écologie.

En effet, comment ne pas opposer la réalité des faits aux affirmations selon lesquelles *« l'inspection doit garder une totale indépendance de jugement dans l'application stricte de la réglementation et des consignes ministérielles dans l'objectif de réduire les pollutions et les risques. L'inspection ne favorise aucune partie, association ou organisation. Elle traite de la même façon et sans préjugés les sollicitations des exploitants, des associations de protection de l'environnement, des riverains ou de toute autre partie prenante. Cela suppose de conserver en toutes circonstances une attitude ouverte, à l'écoute des attentes et propositions* » (souligné par nous).

En réalité, les décisions de l'administration sont bien le fruit d'un dialogue « *intimiste* », entre l'exploitant et celle-ci, selon l'expression de Jacqueline Morand-Deviller[1892]. La création puis les dispositions en matière d'enregistrement, par exemple, au profit des seuls exploitants, le démontrent amplement. A l'occasion de la Journée précitée, consacrée aux 40 ans du ministère de l'Environnement, Bettina Laville s'en prenait notamment au corps des Mines, car qui dit corps, dit *« intérêts communs, discussions communes, souvenirs communs, toutes ces amitiés qui font qu'on peut prendre des décisions les uns avec les autres. Cela crée des complicités parfois dangereuses[1893] ».*

Le processus administratif qui a accompagné l'édiction du décret du 12 février 2015 visant à dispenser initialement, puis à reporter finalement, les installations de traitement de véhicules hors d'usage (VHU) de l'obligation de constituer des garanties financières, est démonstratif à cet égard. Ainsi, le Centre national des professions de l'automobile (CNPA) s'était félicité de cette décision, au motif que *« les centres VHU agréés [étaient] déjà contrôlés annuellement par des organismes tiers de contrôle, il y avait peu de risques de défaillances et donc peu de raisons qu'ils* [fussent] *assujettis aux garanties financières »[1894]*.

Dans son communiqué de presse, en date du 4 novembre 2014, le CNPA ajoute qu'il a *« obtenu de la direction générale de la prévention des risques* [DGPR], *que la profession soit exclue du dispositif (…). Le CNPA est satisfait de cette victoire qui permet à tous les centres VHU agréés, d'être exonérés de la constitution du dossier de garanties financières, dont l'impact était conséquent pour certaines PME* ». Et de produire un courrier signé de

---

[1892] J. MORAND-DEVILLER, *« La loi du 27 février 2002* [relative à la démocratie de proximité] *et la participation du public, la participation ne se décrète pas* », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales,* n° 4, 4 nov. 2002, 1109, p. 130.

[1893] *« Les 40 ans du ministère de l'environnement »,* Revue du comité d'Histoire *Pour mémoire,* MEDDE, n° spécial, 2013, p. 102.

[1894] Citations rapportées par L. RADISSON, *Actu-Environnement.com,* 20 nov. 2014. Voir *supra.*

la directrice générale de DGPR qui demandait aux services de l'Etat, avant même toute consultation du CSPRT qui eut lieu le 16 décembre 2014, de *« suspendre l'instruction et la signature des arrêtés préfectoraux »* concernant ces installations, dans l'attente d'une modification de l'arrêté visant à supprimer les garanties financières du dispositif. Elle les invitait d'ores et déjà, pour les mêmes raisons, *à « ne pas relancer les exploitants pour la fourniture des attestations de garanties financières »*[1895].

Toutefois, face au refus du CSPRT lors de la séance du 16 décembre 2014, ces installations n'ont finalement pas été affranchies de cette obligation, mais elles ont bénéficié d'un report de quatre années supplémentaires, avec une dernière échéance de constitution de garanties financières repoussée à 2023. Le parti pris de l'administration, au premier rang de laquelle la DGPR, de devoir privilégier les acteurs économiques, même si cela se fait aux dépens des tiers et de l'environnement, a atteint un point culminant grâce à l'opportunité, calculée, offerte par le processus accéléré de « simplification ».

Section III. La régression comme moteur d'évolution de la nomenclature

La nomenclature prise en application de la loi du 19 juillet 1976 n'a pas cessé de se moderniser et de se restructurer pour tenir compte des évolutions technologiques, mais aussi de nouveaux enjeux de société, qu'ils soient d'ordre interne ou externe à notre pays. Son évolution est également dépendante des jeux d'acteurs et de l'influence, grandissante, des lobbies et des groupes d'intérêts. Il en résulte une production, devenue incessante, de décrets modificatifs de nomenclature (&1). Si C. Berger et JL. Roques font le constat désabusé de l'efficacité toute relative du droit de l'environnement, en posant la question de savoir *« dans un contexte de changement incessant, pourquoi rien ne change ? »*[1896], nous inclinerions volontiers pour une autre formulation : « *Dans un contexte de changement incessant, pourquoi cela régresse ? ».* En effet, si d'un côté on assiste au classement nouveau ou renforcé de certaines activités, d'un autre la régression visant à la sortie du régime d'autorisation, voire des ICPE, d'un nombre toujours plus important d'établissements, principalement depuis l'introduction du régime de l'enregistrement, a pris une ampleur considérable (&2).

[1895] Courrier BSSS/2014-228/EF en date du 26 septembre 2014. Cette décision fut prise avant même que ne fût rendu, en décembre 2014, le rapport de la mission ministérielle relative aux obligations financières. Les rapporteurs relèvent ainsi que le MEDEF et la CGPME, au niveau national, avaient *« accepté le dispositif négocié qui fut adopté à l'unanimité lors du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques du 18 octobre 2011 (…) »* : B. MÉNORET (CGEDD), D. DRON et R. STEINER (CGEIET), in : « *Obligation de garanties financières pour la mise en sécurité des installations classées qui présentent des risques importants de pollution », Rapport CGEDD n°009523-01 - CGE N° 2014/09/CGE/SG, décembre 2014, p. 38.*

[1896] C. BERGER et JL. ROQUES, *« Dans un contexte de changement incessant, pourquoi rien ne change ? »,* L'harmattan, 2015.

&1. L'inflation explosive des réformes de la nomenclature

Il est difficile d'examiner les principaux ressorts et conséquences de l'évolution de la nomenclature de la loi de 1976 sans exposer en un premier temps, non seulement l'inflation des décrets de nomenclature, unique dans l'histoire, mais aussi son accélération de plus en plus soutenue (A). Pour bien appréhender l'ampleur du processus, le parti retenu a été de décomposer les trois périodes-clé des bouleversements majeurs qui sont survenus, à savoir : en premier lieu, la refonte initiée en 1992, depuis ses prémices jusqu'à la création des séries 1000 et 2000 (B). Puis, la rupture la plus profonde jamais opérée, par l'introduction de l'enregistrement, et, avec une portée moindre, celle de la déclaration avec contrôles périodiques (C). Enfin, la création encore plus récente des séries 3000 et 4000, qui ouvre la voie à une nouvelle refonte de la nomenclature, laquelle est source de nouveaux déclassements massifs (D).

A. L'accélération des réformes de la nomenclature au cours de la loi de 1976

Sous l'empire de la loi de 1917, soit de décembre 1919 à septembre 1977, les modifications de la nomenclature connurent un rythme moyen d'une modification tous les 3,3 ans. La loi de 1976 s'est traduite par une nette accélération, non seulement des modifications mais des réformes de nomenclature. En effet, depuis le premier décret de nomenclature pris en application de la loi de 1976 (décret 77-1134 du 21 septembre 1977), jusqu'au dernier décret de l'année 2014 (décret n°2014-1501 du 12 décembre 2014), 46 modifications sont intervenues en 29 ans[1897].

La refonte complète, qui eut lieu de juillet 1992 à décembre 1999, s'est poursuivie par d'autres réformes majeures qui ont conduit à une nouvelle refonte quasi totale de la nomenclature. Cette dernière résulte à la fois de la création en 2006 du régime de déclaration avec contrôle périodique, de l'introduction du régime de l'enregistrement en 2010, puis de la transposition de nombreux textes européens ; à savoir principalement la directive IED en 2013 et Seveso 3 en 2014.

L'ensemble de ces réformes n'ont pas seulement porté sur la réécriture des rubriques. Elles se sont logiquement accompagnées d'une modification de décrets relatifs à la taxe

[1897] A savoir le décrets du 21 septembre 1977, du 24 octobre 1978, du 9 juin 1980, du 1er septembre 1982, du 9 octobre 1984, du 30 juillet 1985, du 6 février 1986, du 26 septembre 1986, du 15 février 1989, du 31 mai 1989, du 14 novembre 1989, du 25 février 1992 (deux décrets), du 7 juillet 1992, du 29 décembre 1993, du 9 juin 1994, du 11 mars 1996, du 27 novembre 1997, du 28 décembre 1999, du 30 mars 2000, du 30 avril 2002, du 30 juin 2004, du 1er décembre 2004, du 10 août 2005, du 31 mai 2006, du 8 juin 2006, du 27 juillet 2006, du 24 novembre 2006, du 12 octobre 2007, du 8 juillet 2009, du 29 octobre 2009, des 13 avril 2010 (n° 2010-367 et 369), du 28 avril 2010, du 26 juillet 2010, du 30 décembre 2010, du 15 juillet 2011, du 23 août 2011, du 20 mars 2012, du 26 novembre 2012, du 2 mai 2013, du 11 septembre 2013, du 14 décembre 2013, du 27 décembre 2013, du 2 septembre 2014, du 12 décembre 2014. S'y ajoute l'arrêt du Conseil d'Etat du 23 avril 2009, annulant la modification de la rubrique n° 2111 introduite par le décret n° 2005-989 du 10 août 2005.

générale sur les activités polluantes (TGAP), ainsi que de la révision de nombreux arrêtés ministériels portant sur les prescriptions générales applicables à des rubriques créées ou modifiées. Par ailleurs, ces réformes ont nécessité d'actualiser, à plus ou moins brève échéance, les arrêtés préfectoraux pour un grand nombre de sites. Au cours de cette période, la codification de la nomenclature est également intervenue. Si, seuls les décrets de nomenclature sont étudiés ici, c'est cependant bien tout le paysage réglementaire des ICPE qui a ainsi été, et continue d'être, profondément bouleversé.

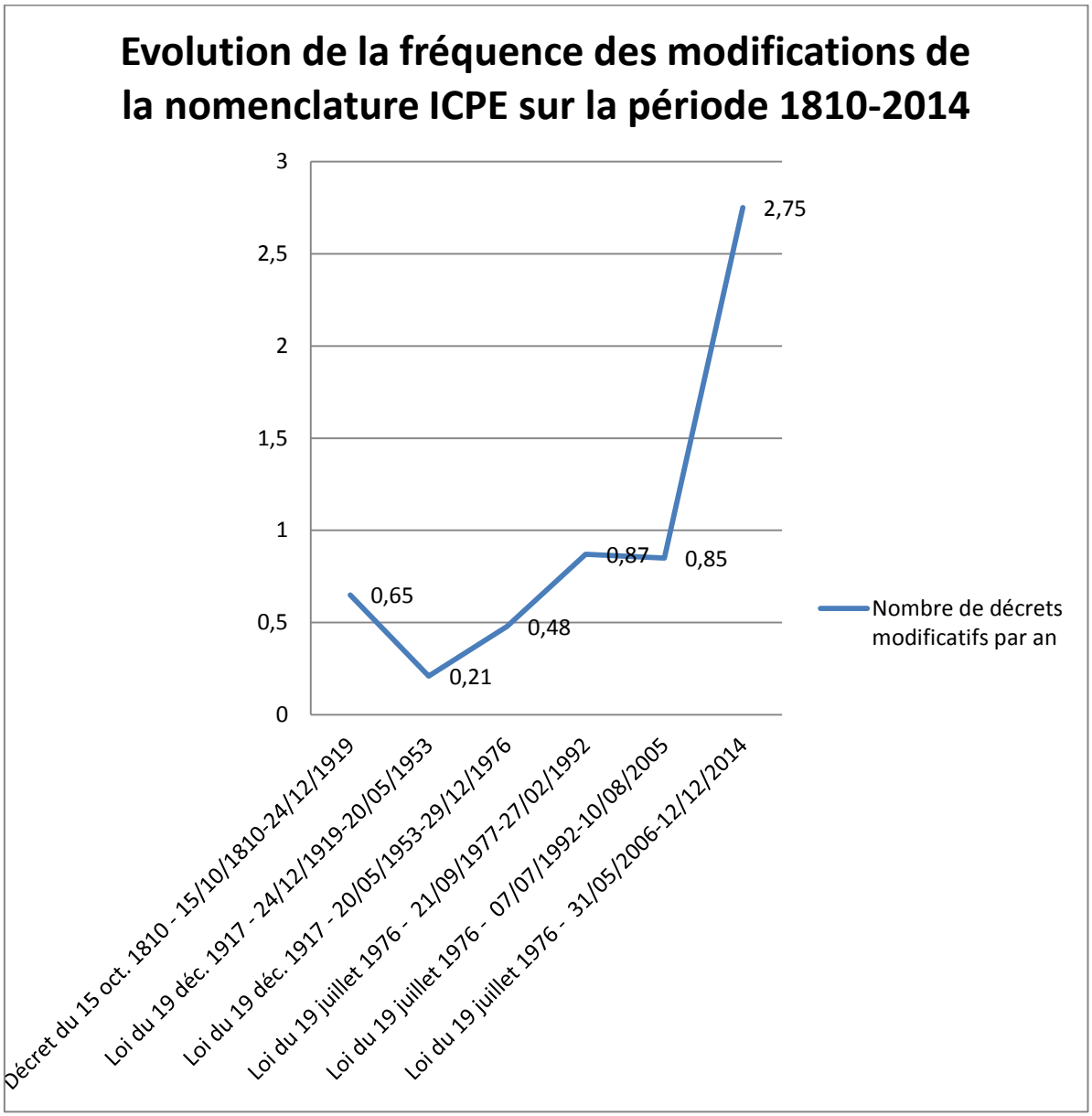
Treize modifications de nomenclature eurent lieu au cours de la période allant du premier décret de nomenclature, le 21 septembre 1977, jusqu'à dernier décret intervenu avant cette refonte (décrets des 25 février 1992). Soit **une fréquence de modification tous les 1,2 ans**. Si la fréquence de modifications s'était déjà accrue depuis la période précédente[1898], chacun des protagonistes (administration, exploitants, public avisé) pouvait encore assimiler, donc appliquer ou suivre l'évolution de la nomenclature, notamment par le fait que le plan de la nomenclature restait inchangé.

Le même rythme s'est maintenu, avec une modification tous les 1,3 ans pour la période suivante (du 7 juillet 1992 au 10 août 2005). Mais, c'est davantage l'ampleur que la fréquence des modifications qui a bouleversé l'organisation de la nomenclature et, partant, son appropriation par les utilisateurs. La refonte de la nomenclature a eu essentiellement lieu entre juillet 1992 et décembre 1999. Ensuite, elle s'est poursuivie jusqu'au décret du 10 août 2005, mais davantage par ajustements que par révisions importantes. C'est au cours de cette période que les normes européennes sont devenues une composante prééminente de l'évolution de la nomenclature.

Au total, 24 décrets modificatifs ont été publiés depuis l'origine de la loi de 1976 jusqu'à fin 2005. Soit une modification tous les 1,2 à 1,3 ans. Ce rythme, soutenu, a renoué avec celui qui marqua la période de construction de la nomenclature, sous l'empire du décret du 15 octobre 1810. Si elle a connu une refonte complète, avec la création des séries 1000 et 2000 qui a supplanté progressivement l'ancienne nomenclature, jamais celle-ci n'a été bouleversée par des réformes aussi majeures, et selon une fréquence aussi accélérée, que durant la décennie qui suivit. Ainsi, du 31 mai 2006 au 12 décembre 2014, elle a été modifiée pas moins de 22 fois ; soit selon un rythme unique dans toute l'histoire de la nomenclature, correspondant à **près de trois modifications par an**. Entre le 24 et le 31 décembre 2013, on dénombre même treize textes relatifs aux installations classées, dont deux décrets de nomenclature. A l'heure de la simplification effrénée, force est de constater que la production massive et continue de textes censés apporter de la simplification n'est pas de nature à conduire aux résultats escomptés.

L'évolution, depuis l'origine, de la fréquence des modifications de la nomenclature est détaillée dans le tableau VIII (en annexe). Elle est illustrée par le graphe suivant.

[1898] La période qui avait suivi le décret du 20 mai 1953 jusqu'au décret de décembre 1976, pris en application de la loi du 1919, avait connu une fréquence moyenne d'une modification tous les 2,1 ans.



Si l'on examine maintenant le nombre total de rubriques et de sous-rubriques depuis le décret du 20 mai 1953[1899], ce nombre s'est pratiquement maintenu durant une grande partie de la période de modernisation, puis de refonte de la nomenclature. Ainsi, le bilan au 15 septembre 1992[1900], intégrant le premier décret de refonte, conduit à un total de 672 rubriques et sous-rubriques, soit à peine une vingtaine de moins que lors du bilan de

[1899] On se reportera au graphe sur l'évolution du nombre des rubriques et sous-rubriques du 15 octobre 1810 au 20 mai 1953 : l'augmentation fut continûment soutenue, pour atteindre un maximum de 652 en mai 1953.

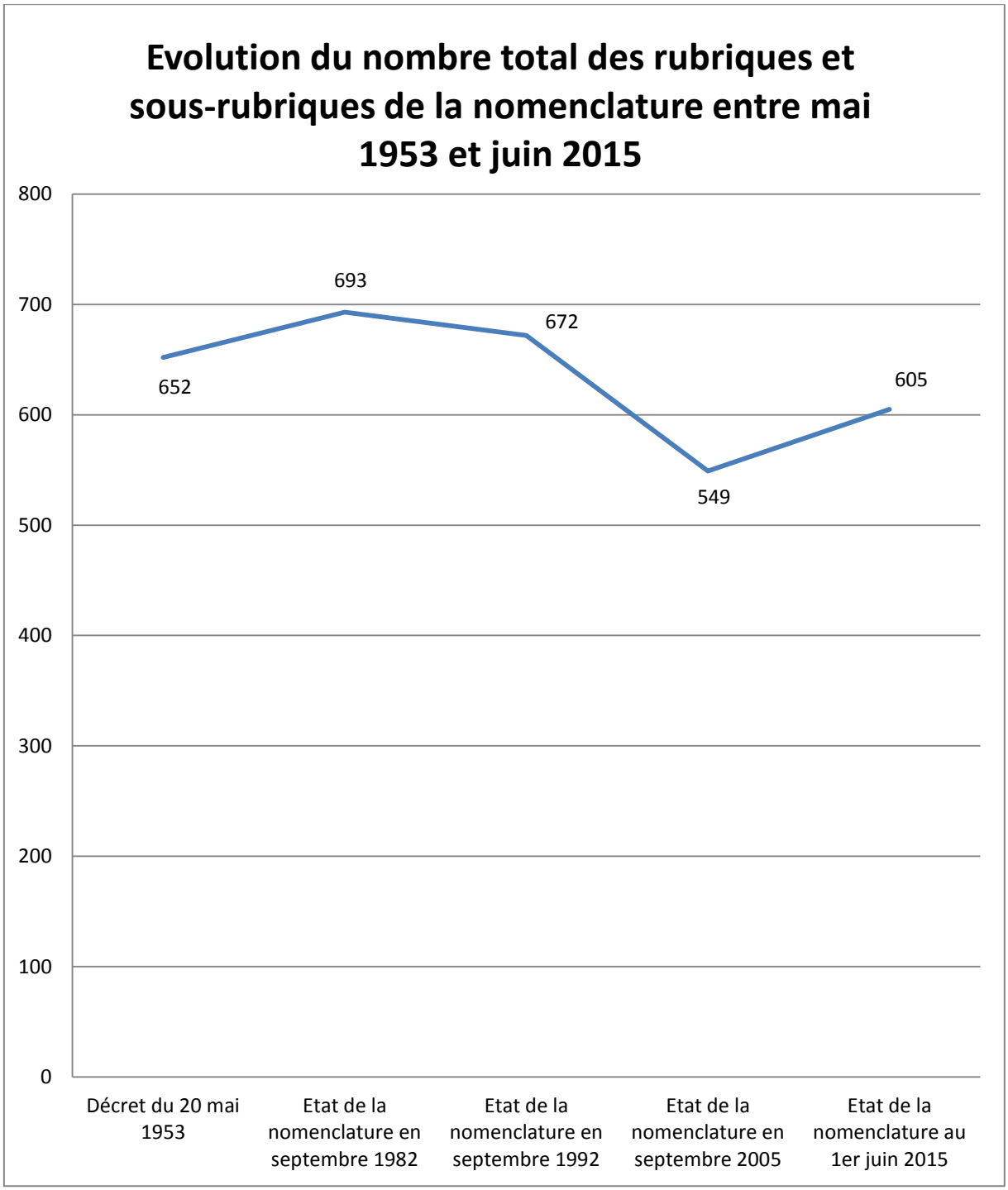
[1900] Bilan établi à partir des tableaux consolidés du *CPEN,* 86, 15 septembre 1992, p. 4823-4853.

septembre 1982, compte tenu du grand nombre de substances et d'activités introduites entre-temps.

La décroissance est ensuite significative jusqu'en 2005. La suppression ou la fusion de rubriques a en effet conduit à réduire de quelque 20 % ce nombre, tout en adaptant la nomenclature aux nouvelles technologies ou exigences de la société et du droit[1901]. A partir de 2005, la reprise est à nouveau sensible, pour atteindre en 2015 un niveau peu éloigné de celui de 1953, résultant essentiellement de l'introduction de deux nouveaux régimes (DC, E), ainsi que les nouvelles séries 3000 et 4000. Globalement, depuis le décret de mai 1953 on note ainsi une certaine stabilisation de la nomenclature, légèrement au-delà du nombre de 600 rubriques et sous-rubriques.

Par contre, si l'on considère cette fois les seules rubriques, elles ont fortement diminué au cours de la même période, attestant du resserrement global de la nomenclature : 418 rubriques en 1953 et 280 au 1er juin 2015.

[1901] En septembre 2005, seules dix-sept rubriques de l'ancienne nomenclature subsistaient encore. Elles ne seront plus que quatre au 1er juin 2015.


Evolution du nombre total des rubriques et sous-rubriques de la nomenclature entre mai 1953 et juin 2015
800
700
600
500
400
300
200
100
0
693
672
652
605
549
Décret du 20 mai 1953
Etat de la nomenclature en septembre 1982
Etat de la nomenclature en septembre 1992
Etat de la nomenclature en septembre 2005
Etat de la nomenclature au 1er juin 2015

B. La refonte initiée en 1992 : la nouvelle nomenclature (séries 1000 et 2000)

1) la nomenclature avant la réforme de 1992 : les modifications dans la continuité

Jusqu'à la refonte initiée en juillet 1992, la nomenclature se présentait selon la structure du décret n° 53-578 du 20 mai 1953, lui-même régi par la loi de 1917. Les rubriques des activités, qui étaient restées classées par ordre alphabétique, selon la numérotation de 1 à 418, n'avaient globalement guère été modifiées dans leur organisation : les rubriques relatives aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes de 1ère et de 2ème classes relevaient mécaniquement de l'autorisation, tandis que les établissements de la 3èmeclasse ressortissaient à la déclaration. Ces profonds remaniements, devenus indispensables, ont cependant été l'occasion de procéder aux premières régressions (voir *infra*).

Le décret du 20 mai 1953 avait opéré une refonte complète de la nomenclature. Pour autant, sa structure avait conservé toutes les caractéristiques du tableau originel, issu du décret fondateur du 24 décembre 1919, selon six colonnes. A savoir : le classement alpha-numérique de chaque rubrique, la désignation des *« industries »*, la mention des *« inconvénients »* (et des dangers), la classe correspondante pour chaque rubrique et sous-rubrique, le rayon d'affichage pour les rubriques de 1ère classe, et enfin la date du premier classement. Il avait également maintenu les renvois d'une activité donnée à la numérotation de la rubrique correspondante, dont l'intitulé différait.

La nomenclature n'avait pas été refondue à l'occasion de la promulgation de la loi du 19 juillet 1976, et si les tableaux de nomenclature ont été remaniés par le décret n° 77-1134 du 21 septembre 1977, ce fut sans grand changement. Seule la colonne « inconvénients » a été supprimée, tandis que les deux premières classes ont cédé la place au régime A et la troisième classe au régime D.

Le décret de nomenclature suivant, en date du 18 octobre 1978, a supprimé de son côté la colonne « date de premier classement ». Ce souci d'allègement, compréhensible en soi, s'est cependant traduit par une perte pour le suivi de l'évolution de la nomenclature, et, au-delà, pour l'histoire du droit de l'environnement mais aussi de l'histoire industrielle.

A l'issue de ces deux décrets, la nomenclature résultant de la loi de 1976 présentait la même base structurelle que celle de mai 1953, mais sous une forme simplifiée. Les tableaux de nomenclature ne présentaient alors plus que quatre colonnes : le classement alpha-numérique de chaque rubrique ; la désignation des activités, le régime correspondant (A ou D) pour chaque rubrique et sous-rubrique et, enfin, le rayon d'affichage pour le régime de l'autorisation. Jamais, depuis 1919, la nomenclature ne fut présentée sous une forme aussi simplifiée. Elle ne le demeura cependant pas longtemps, avec l'introduction par la suite de plusieurs autres régimes (voir *infra)*.

Si le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 (article 44) avait pris le soin de préciser que la nomenclature résultant du décret du 20 mai 1953 constituait, *« à titre transitoire »,* la nomenclature prescrite à l'article 2 de la loi du 19 juillet 1976, aucune modification majeure du décret de 1953 n'est intervenue durant plusieurs décennies, malgré la parution de plus de vingt décrets de nomenclature[1902] avant que ne soit initiée la refonte en juillet 1992.

Les trois premiers décrets pris sous l'empire de la loi de 1976, à savoir les décrets des 21 septembre 1977, du 24 octobre 1978 et du 9 juin 1980, restent dans la continuité du dernier décret de nomenclature, en date du 29 décembre 1976, pris en application de la loi de 1917 mais postérieurement à la promulgation de la loi de juillet 1976. A savoir, un déclassement de nombreuses activités, notamment dans le domaine de l'élevage. En revanche, les décrets ultérieurs à partir des années 1980[1903] renforcent fortement la nomenclature, tant en étendant son champ qu'en confortant le régime d'autorisation, du fait notamment de l'inscription de nombreuses activités ou substances chimiques dangereuses.

Le bilan de la nomenclature complète, à la date de septembre 1982,[1904] se traduit par un total de 693 rubriques et sous-rubriques, contre 652 pour le décret du 20 mai 1953. L'augmentation de celles-ci est donc restée, pour la première fois, relativement modérée avec quelque 40 rubriques supplémentaires pour un pas de temps de 30 ans. Ce qui tranche par rapport à toute l'évolution antérieure. En effet, si de nombreuses rubriques ont été modifiées ou créées, d'autres, presque aussi nombreuses, ont été supprimées, témoignant de la modernisation et de l'actualisation régulières de la nomenclature.

La nomenclature issue de la loi de 1976, bien qu'enrichie régulièrement par de nombreuses substances chimiques, s'est ainsi présentée, durant une quinzaine d'années, selon la structure qui prévalait depuis le décret de mai 1953. Elle comportait à la fois des rubriques vieillissantes, voire obsolètes, en même temps qu'elle n'était plus à même de répondre aux nouvelles normes européennes, notamment en termes de classification des substances et des préparations. Il convenait donc de remédier à cet état de fait, comme des rapports successifs de l'administration l'ont mis en évidence.

2) Les prémices de la refonte initiée en 1992

[1902] A savoir les décrets des 15 avril 1958, 17 octobre 1960, 19 août 1964, 24 août 1965, 15 septembre 1966, 24 octobre 1967, 16 octobre 1970, 27 mars 1973, 15 mai 1974, 26 avril 1976, 29 décembre 1976, 21 septembre 1977, 24 octobre 1978, 9 juin 1980, 1er septembre1982, 9 octobre 1984, 30 juillet 1985, 6 février 1986, 26 septembre 1986, 15 février 1989, 31 mai 1989, 14 novembre 1989 et 25 février 1992 (deux décrets).

[1903] Pour l'essentiel, les décrets des 1er septembre 1982, 30 juillet 1985, 6 février 1986, 26 septembre 1986, 15 février 1989, 31 mai 1989, 14 novembre 1989 et 25 février 1992 (deux décrets).

[1904] *« Nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement », Imprimerie des JO,* Paris, octobre 1982.

Lors de la publication de la première directive Seveso en juin 1982, l'administration avait considéré que toutes les installations visées par la directive étaient déjà soumises à autorisation dans notre droit interne ; elle en avait déduit que des circulaires suffisaient pour en faire application. Les limites du dispositif avaient cependant vite été atteintes et la question de sa légalité, très incertaine, se posait. La loi précitée n° 87-565 du 22 juillet 1987 a renforcé la prise en compte des risques d'accidents technologiques majeurs, en permettant d'instaurer des servitudes d'utilité publique, aux fins de limiter l'urbanisation et l'occupation des sols autour des installations nouvelles présentant des risques très importants pour la santé ou l'environnement. Mais, les dispositions restaient encore en-deçà des exigences européennes. De plus, de nombreuses rubriques obsolètes subsistaient et un manque de cohérence persistait dans les classements, entre des activités présentant des nuisances ou des dangers proches.

Surtout, l'esprit et l'organisation de la nomenclature remontaient à mai 1953, alors même que la loi de 1976 traitait différemment de la question des installations classées et avait entrepris un effort salutaire de simplification en réduisant le nombre de classes de trois à deux. Conséquemment, se posait alors le délicat problème du classement, au sein du régime unique d'autorisation, des rubriques antérieurement rangées dans les 2ème et 3ème classes.

Une refonte, ou, à tout le moins, une réorganisation profonde ainsi qu'une régularisation de la nomenclature s'imposaient. Une première mission sur l'évolution de la nomenclature fut confiée en ce sens à M. Suzanne, ingénieur général des Mines. Son rapport, du 3 juillet 1987, préconisait trois champs de réforme de la nomenclature.

A savoir, d'une part, une actualisation et une modernisation de la nomenclature portant sur un regroupement des rubriques similaires et la disparition des rubriques devenues obsolètes. D'autre part, une harmonisation des seuils de classement entre activités présentant des dangers ou des inconvénients similaires. Enfin, il s'agissait de répondre au souhait du ministre de *« réserver l'intervention de l'Etat aux installations présentant des risques ou des pollutions importants »*[1905] en proposant un relèvement des seuils, dans le but de réduire le nombre d'installations classées qui était estimé à quelque 600 000, dont 500 000 pour la seule déclaration.

Le relèvement de seuils d'autorisation avait été refusé par le Conseil supérieur des installations classées, lors de sa séance du 24 septembre 1987. De même, ce relèvement avait été écarté par la mission interministérielle, diligentée par MM. Langlais, Martin, et Vincent, relative à la surveillance des risques et nuisances des petites activités économiques, au motif que *« la législation des installations classées donne à l'administration des moyens efficaces pour agir lorsque cela est nécessaire »*[1906].

[1905] Cette motivation, lancinante, a été, rappelons-le, l'une des justifications du régime d'enregistrement.

[1906] In Rapport de F. BARTHELEMY, *« La révision de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'Environnement »,* Conseil Général des Ponts et Chaussées, 18 décembre 1990, n° 90-363, p. 3.

En septembre 1990, une nouvelle mission est demandée au Conseil général des Ponts et chaussée, par Brice Lalonde, ministre chargé de l'environnement. Elle est confiée à François Barthélémy, ingénieur général des Mines, en vue d'une révision de la nomenclature des installations classées, qui était rendue nécessaire et urgente par la parution de la directive 88/610/CEE du Conseil du 24 novembre 1988, correspondant à la deuxième modification de la directive Seveso 1 du 24 juin 1982 (voir *infra*). D'autant plus que cette dernière, qui comprenait dans son annexe III près de 180 rubriques, n'avait été que partiellement transposée.

La comparaison réalisée par François Barthélémy, entre la nouvelle directive et la nomenclature française, montre que de nombreuses substances visées par la directive n'étaient pas encore classées dans la nomenclature ICPE. De plus, le texte communautaire procédait par familles de substances, selon leur degré de nocivité, ce qui ne correspondait nullement à l'organisation purement alpha-numérique de notre nomenclature. Enfin, l'auteur souligne le vieillissement de cette dernière, avec la persistance de rubriques obsolètes, mais aussi des incohérences de classements (ainsi la fabrication du cidre et de la bière était classée, mais pas celle du vin ou des jus de fruits).

Le rapport de François Barthélémy propose donc non pas la révision, mais la refonte complète de la nomenclature, à l'aide de tableaux complets de rubriques réparties à la fois selon les substances (rubriques de la série 1000) et les activités en jeu (série des 2000). Cette nouvelle organisation, qui allait donner naissance à tout le dispositif de la refonte de la nomenclature initiée par le décret de juillet 1992, s'accompagne de nombreux autres changements.

Ainsi, le rapport préconise de faire figurer dans la nomenclature la liste des activités soumises à la redevance annuelle[1907], ainsi que le seuil d'application des servitudes d'utilité publique. A cette occasion, il propose de faire entrer dans la nomenclature des activités qui n'étaient pas classées, telles que les élevages de vaches[1908], les carrières, les stations d'épuration urbaines, ainsi que la mise en œuvre de certaines substances présentant des risques d'accumulation dans l'environnement (substances chlorées ou fluorées par exemple)[1909]. Il est également proposé de faire figurer dans la colonne présentant les différents régimes le sigle S, accolé au A, pour les installations susceptibles de donner lieu à l'institution de servitudes d'utilité publique.

3) La création des séries 1000 et 2000

[1907] Qui sera intégrée plus tard dans la TGAP, et constituera la colonne B du tableau annexé à l'article R. 511-9.

[1908] En fait, ces élevages étaient déjà classés, et ce depuis le décret de 1810, mais selon des critères fonction de la présence de tiers ou d'une agglomération (voir *supra).*

[1909] Ce qui fut fait par la suite, et même rapidement pour l'élevage des vaches, avant même les décrets de refonte de la nomenclature (voir le décret 92-185 du 25 février 1992). Seules les stations d'épuration urbaine, dans leur grande majorité, ont échappé au régime des ICPE, pour être visées par le régime des IOTA. Quant aux carrières, cette préconisation était pour le moins une exigence minimale, du fait même qu'elles étaient déjà soumises à l'article 1er de la loi de 1976.

La structuration de la nomenclature qui prévalait depuis quarante années, alors même que la législation avait significativement changé, a été profondément révisée, conformément au rapport Barthélémy de décembre 1990, par une succession de décrets parus de juillet 1992 à décembre 1999. La suppression de rubriques devenues obsolètes et le regroupement de rubriques similaires ont conduit à une réduction du nombre de rubriques (de 420 à 200 environ) et à la création concomitante des séries 1000 et 2000.

A la suite du rapport précité, il n'a fallu qu'un an et demi pour que le premier décret portant refonte de la nomenclature fût publié, à savoir le décret du 7 juillet 1992[1910]. La nouvelle nomenclature est essentiellement due aux exigences d'harmonisation avec la réglementation européenne. Le début des années 1990 marque ainsi le commencement du processus accéléré d'intégration du droit européen dans notre droit de l'environnement industriel, qui n'a cessé de s'intensifier depuis lors (voir *supra)*.

La structure de la nouvelle nomenclature est organisée selon le plan établi par François Barthélémy, c'est-à-dire en fonction de deux grandes familles (les séries 1000 et 2000). La série 1000 est censée porter sur les substances et leurs préparations (mélanges), selon leur classe de risques[1911]. Les rubriques relatives à une substance ou à une préparation peuvent se cumuler avec celles des activités, qui figurent dans une série spécifique : série 2000[1912].

La nouvelle organisation de la nomenclature présente alors de nombreux avantages, par sa logique interne (classement qui suit la classification des substances selon leurs dangers), et la possibilité de procéder à des modifications ou à des ajouts, sans le recours à des rubriques avec une numérotation affublée d'adverbes jusqu'aux septies.

En outre, les unités de mesure utilisées pour les seuils de classement ont été davantage unifiées et harmonisées, dans un souci de meilleure cohérence avec la directive Seveso qui privilégie le tonnage. En ce qui concerne les activités, les capacités journalières se sont substituées, pour l'essentiel, aux capacités annuelles. De la sorte, il est devenu plus aisé, tant pour l'exploitant que pour l'inspection, de s'assurer de la capacité journalière maximale autorisée susceptible d'être atteinte sur le site. Cette organisation se maintient d'ailleurs globalement telle quelle de nos jours, même après la création des séries 3000 et 4000 (voir *infra)*.

Bien que souvent loué, ce nouveau plan de nomenclature n'est cependant pas sans critique. Avec ce nouvel ordonnancement numérique il est devenu difficile, surtout pour un utilisateur peu familiarisé avec la nomenclature, de retrouver une substance ou une

---

[1910] Curieusement, il s'agit du seul décret à ne pas porter de numérotation depuis le décret n° 53-578 du 20 mai 1953, comme s'il concernait un décret de nomination.

[1911] 11xx les toxiques, 12xx les comburants, 13xx les explosifs et produits explosibles, 14xx les inflammables, 15xx les combustibles, 16xx les corrosifs, enfin 17xx les radioactifs. Selon la codification usuelle, 11xx signifie la famille des substances très toxiques, au sein de la série 1000, allant de 11**00** à 11**99,** et ainsi de suite, y compris pour la série 2000.

[1912] 21xx animaux et activités agricoles, 22xx agroalimentaire, 23xx textiles, cuir et peau, 24xx bois, papier, carton, imprimerie, 25xx matériaux, minerais et métaux, 26.xx chimie, parachimie et caoutchouc, 27xx déchets, 29xx divers. La famille 28xx avait été gardée en réserve (c'est toujours le cas de nos jours).

activité par son nom[1913]. Ensuite, il manquait les dangers biologiques (organismes génétiquement modifiés, micro-organismes naturels) dans la série 1000 ; ils figureront plus tard dans la nomenclature, mais au sein de la série relative aux activités (n° 2680 et 2681). Enfin, la distinction entre substances et activités est toute symbolique et ne correspond, en fait, à aucune réalité. Dans le monde industriel, une substance ou une préparation n'est jamais présente sur un site en tant que telle ; elle répond aux nécessités d'une ou plusieurs activités : stockage, emploi, transformation et/ou fabrication. Elle est donc toujours liée à une ou plusieurs activités et ne se justifie qu'à travers elles. Séparer les substances, qui sont soit à l'origine soit le résultat d'activités, des activités elles-mêmes, n'a ainsi guère de sens.

C'est sans doute la raison pour laquelle les rubriques de la série 1000 se rapportent, *de facto,* à des activités et non pas à des substances en tant que telles, et ce dès le premier décret de refonte de juillet 1992. Par exemple, la rubrique n° 1110 porte sur la fabrication industrielle (en l'espèce de substances ou de préparations très toxiques) qui relève bien d'une activité. Quand il ne s'agit pas d'emploi ou d'utilisation des mêmes substances (rubrique n° 1190). La série 1000 comporte même des rubriques relevant entièrement d'installations ou d'ateliers comme les entrepôts couverts (n° 1510).

De même, pour la série 2000 on a affaire par exemple d'un côté à la rubrique n° 1331 « *Engrais (stockage de) »,* et de l'autre à la rubrique n° 2175 *« Engrais liquides (dépôt de) ».* L'entrée pour ces rubriques, comme pour bien d'autres, se fait dans un cas comme dans l'autre par le nom de la substance. De plus, le stockage relève souvent d'une activité plus intense (avec des manipulations) qu'un simple dépôt, alors qu'il se retrouve dans la série dite des substances.

C'est pourquoi, de nombreuses rubriques « activités » de la série 2000 commencent par l'intitulé des substances concernées, tout comme celles de la série 1000. A titre d'exemple, c'est le cas de la rubrique n° 2230 *« Lait (Réception, stockage, traitement, transformation etc.,)*, ou bien n° 2661 : *« Polymères (transformation) ».*

Cette architecture conduit parfois à des doubles, voire à des triples classements pour une même catégorie de substances. Conformément aux principes d'interprétation des textes de police, l'administration a donc tenu à mentionner en tête des tableaux de nomenclature : *« Lorsqu'une substance non explicitement visée est susceptible d'être classée dans plusieurs rubriques, elle doit être classée dans la rubrique présentant les seuils les plus bas ».*

Il eût sans doute été plus approprié de n'établir qu'une seule série des substances et préparations, comme elle se décline actuellement selon la série des 1000 (en y ajoutant les dangers biologiques), et de les classer par nature et par volumes/tonnages, en regard

[1913] C'est pourquoi des auteurs ont eu l'idée d'une présentation de la nomenclature ICPE, mais aussi IOTA, selon une double entrée : une lecture par ordre alphabétique, qui renvoie, pour chacune des substances et activités considérées, à l'ordre numérique de la nomenclature officielle : T. MURAT et G. ULLMANN, *Bréviaire de l'installation classée »,* SAP, 1995 ; puis *« Guide des nomenclatures »*, SAP, 1997, 1998 (2ème édition).

des activités pouvant être mises en jeu : stockage/dépôt, emploi/utilisation, manipulations (remplissage, distribution, etc.), fabrication. Sans oublier un critère correctif (minorant ou majorant les seuils) en fonction de la sensibilité du milieu. Cette démarche aurait d'ailleurs davantage correspondu à la notion même d'installation classée, qui résulte de l'article L. 511-1, à savoir *« les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues (…) »*. Les substances, en tant que telles, ne peuvent évidemment pas être des installations classées ; il ne peut s'agir que d'une clé d'entrée dans la nomenclature, laquelle ne peut viser que des activités, *lato sensu*.

Comme le résume bien Yvan Razafindratandra, *« la refonte de la nomenclature a bien entendu été [déjà] présentée comme une mesure de simplification administrative. On eût souhaité que le contenu de la mesure correspondît davantage avec l'intention ainsi exprimée »*[1914]. D'autant plus que la nomenclature va sensiblement se complexifier lors des décennies suivantes.

Dans le cadre de la refonte de la nomenclature, la création du plus grand nombre de rubriques est intervenue durant la période allant du premier décret modificatif du 7 juillet 1992 à celui du 28 décembre 1999 inclus. Cela a correspondu, en quelque sorte, au socle de la nouvelle nomenclature. Cette période a été suivie d'une phase de relative consolidation, allant du décret du 30 mars 2000 à celui du 10 août 2005 inclus, qui s'est illustrée par un faible nombre de créations, mais par des modifications significatives de rubriques qui avaient été nouvellement créées, ainsi que par la poursuite de la suppression d'anciennes rubriques. Au global, 12 décrets de nomenclature ont été pris[1915], parmi lesquels les décrets du 7 juillet 1992, du 29 décembre 1993, du 11 mars 1996, du 28 décembre 1999, du 30 avril 2002 et du 10 août 2005 ont été les plus marquants.

Le bilan de la nomenclature complète établi en septembre 2005[1916], correspondant à la fin de la période considérée, conduit à un total de 549 rubriques et sous-rubriques. La chute de près d'un cinquième du nombre de rubriques et de sous-rubriques par rapport au bilan précédent, est notable. La refonte de la nomenclature, qui est intervenue entre-temps explique en grande partie ce fait : la création de nouvelles rubriques s'est en effet accompagnée de la suppression d'autres rubriques en nombre supérieur.

C. La profonde rupture par le régime de l'enregistrement

[1914] Y. RAZAFINDRATANDRA*, « La nouvelle nomenclature des installations classées », Dr. env.,* n ° 25 juin-juill. 1994, p. 65.

[1915] Décrets du 7 juillet 1992, du 29 décembre 1993, du 9 juin 1994, du 11 mars 1996, du 27 novembre 1997, du 28 décembre 1999, du 30 mars 2000, du 30 avril 2002, du 30 juin 2004, du 1er décembre 2004, du 10 août 2005, du 31 mai 2006.

[1916] Bilan établi à partir du *« Guide de l'installation classée pour la protection de l'environnement »,* Syndicat national des ingénieurs de l'industrie et des mines (SNIIM), édition 2006.

Les bouleversements majeurs de l'esprit comme de l'organisation de la nomenclature, qui ont pris leur source en 2006, se sont inscrits dans un contexte plus ample de régression du droit de l'environnement au nom de sa « simplification », qui n'a pas cessé de se renforcer depuis lors (voir *infra)*. Ainsi, en application de l'ordonnance n° 2005-805 du 18 juillet 2005[1917] portant simplification, harmonisation et adaptation des polices de l'eau et des milieux aquatiques, de la pêche et de l'immersion des déchets, deux décrets sont venus profondément modifier le régime des IOTA, en juillet 2006[1918]. La réforme a visé à limiter l'application de la procédure d'autorisation, au titre de la loi sur l'eau, en la réservant aux IOTA considérées comme ayant le plus fort impact sur les milieux aquatiques. En conséquence, de nombreux seuils d'autorisation ont été significativement rehaussés et des activités sont sorties de ce régime.

Au même moment, une disposition particulièrement favorable à la protection de l'environnement est prise, quatorze années tout de même après sa loi fondatrice *:* à savoir l'introduction du régime de la déclaration avec contrôles périodiques par le décret du 31 mai 2006. A sa suite, le décret n° 2006-678 du 8 juin 2006 fixe les catégories d'installations classées soumises à ces contrôles, compte tenu des substances ou des activités dangereuses ou nuisantes en jeu. 36 rubriques relevant de la déclaration sont visées, se répartissant à égalité entre la série 1000 et la série 2000.

La liste des installations soumises au contrôle périodique s'est étoffée depuis lors, et concernait, au 31 décembre 2014, 80 rubriques et sous-rubriques sur un total de 218 que comptaient les activités relevant de la déclaration, soit un peu plus d'un tiers (37 %). Toutefois, les installations répondant aux critères ne sont pas soumises au contrôle périodique, si elles sont incluses dans un établissement qui comporte au moins une installation soumise au régime de l'autorisation ou de l'enregistrement (art. R. 512-55). De ce fait, environ 10 % seulement des installations relevant de la déclaration sont soumis à ces contrôles. A cela, s'ajoutent les graves déficiences dans la mise en œuvre de cette obligation[1919].

Par ailleurs, le décret n° 2007-1467 du 12 octobre 2007, relatif au livre V de la partie réglementaire du Code de l'environnement et modifiant certaines autres dispositions de

---

[1917] L'on ne soulignera jamais assez l'importance croissante, depuis le milieu des années 2000, du recours aux ordonnances pour procéder à de nombreuses réformes du droit de l'environnement, dans un sens défavorable à ce dernier, sous couvert de « simplification », d' « harmonisation » ou, plus récemment, selon un glissement sémantique plus présentable, de « modernisation ». La loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à *« la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives* », ainsi que la loi dite « Macron », le démontrent.

[1918] Décret n° 2006-880 du 17 juillet 2006 relatif aux procédures d'autorisation et de déclaration prévues par les articles L. 214-1 à L. 214-3 pour la protection de l'eau et des milieux aquatiques. Décret n° 2006-881 du 17 juillet 2006 modifiant le décret n° 93-743 du 29 mars 1993, relatif à la nomenclature des opérations soumises à autorisation ou à déclaration, en application de l'article 10 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et du décret n° 94-354 du 29 avril 1994 relatif aux zones de répartition des eaux.

[1919] Selon le rapport de H. LEGRAND, E. RÉBEILLÉ-BORGELLA, D. CHABROL, G. FLAM, Y. MARCHAL et MC. SOULIE : « *Ce dispositif fonctionne mal* », puisque « *seules 7 000 installations (environ) s'y soumettent sur les 40 000 qui devraient le faire* », CGEDD*,* fév. 2015, p. 32.

ce code, marque une rupture dans l'histoire de la nomenclature[1920]. Désormais, la nomenclature est codifiée et elle est constituée par la colonne A de l'annexe à l'article R. 511-9. Le décret du 20 mai 1953 est supprimé en conséquence. La nomenclature gagne en accessibilité, du fait qu'il n'y a plus lieu de devoir rechercher et collationner les différents décrets modificatifs pour avoir une vision complète et immédiate de la nomenclature applicable.

Si l'année 2006 a été marquée par un foisonnement de décrets de nomenclature, pas moins de cinq décrets sont publiés pour la seule année 2010[1921], dont le décret « historique » n° 2010-367 du 13 avril 2010, qui crée les premières rubriques du régime de l'enregistrement. L'introduction de ce régime a eu une double conséquence nomenclaturale. D'une part, elle s'est traduite par l'exclusion d'un grand nombre d'activités du régime d'autorisation, du fait du fort relèvement simultané des seuils d'autorisation. Les activités qui restent soumises à autorisation ne concernent plus que des établissements de très grande taille. D'autre part, elle s'est accompagnée pour d'autres établissements de leur sortie du régime des ICPE, résultant du rehaussement des seuils de classement. Au 1er juin 2015, le régime d'enregistrement se retrouve dans 31 rubriques (et 40 sous-rubriques)[1922]. Si le pourcentage est faible à comparer aux 605 items en question, le nombre d'établissements bénéficiant de ce régime dépasse en fait largement celui des installations soumises à autorisation, du fait que son introduction a visé préférentiellement les activités dont les établissements étaient numériquement importants (voir *infra).*

Le bilan quantitatif de la nomenclature complète, à la fin décembre 2012, diffère finalement peu des états différents, avec notamment un total de 606 rubriques et sous-rubriques. Ce nombre est plus élevé qu'en septembre 2005 (total de 549) du fait de l'introduction des régimes de la déclaration avec contrôles périodiques et d'enregistrement. Il reste cependant inférieur à l'état dressé en septembre 1992 (672), de par la suppression de nombreuses rubriques. Le taux global de 63 % de rubriques et de sous-rubriques relevant d'un régime d'autorisation (A et AS) ne se distingue guère, non plus, des autres états, l'introduction de maintes rubriques AS compensant globalement les rubriques créées en matière d'enregistrement. Cela reste cependant vrai pour les rubriques de la nomenclature, non pour l'effectif des installations concernées, lesquelles sont incomparablement plus nombreuses à relever du régime d'enregistrement que du classement Seveso.

D. La création des séries 3000 et 4000 : une nouvelle refonte complète de la nomenclature ?

[1920] Le décret a abrogé celui du 20 mai 1953, mettant ainsi fin à la dernière disposition de la loi de 1917, quarante années après la promulgation de la loi de 1976. Il a fait l'objet d'un rectificatif, portant sur huit rubriques, au JO n° 250 du 27 octobre 2007, p. 17602.

[1921] Dont deux décrets le même jour, le 13 avril 2010.

[1922] Auxquelles il conviendrait l'ajouter la rubrique n°2111 relative aux volailles : le régime de l'enregistrement a été validé par le CSPRT, mais le décret n'avait pas encore paru au 1er juin 2015.

Le décret n° 2013-375 du 2 mai 2013 apporte, à nouveau, un profond bouleversement à la nomenclature, en transposant l'annexe I de la directive 2010/75/UE du 24 novembre 2010, relative aux émissions industrielles (directive dite IED). Il crée en conséquence 40 nouvelles rubriques, subdivisées en 64 sous-rubriques, constituant la nouvelle série 3000. Les activités visées à l'article 10 (chapitre II) de la directive IED, listées en son annexe I, ont été directement et, à quelques adaptations près, fidèlement retranscrites dans notre nomenclature au sein de cette série[1923].

Conformément aux termes du décret, les rubriques 3000 à 3999 ne s'appliquent pas aux activités de recherche et développement ou à l'expérimentation de nouveaux produits et procédés. Il en résulte que les activités concernées, placées dans une telle situation, n'ont plus à faire l'objet d'une demande d'autorisation temporaire (voir *supra)*.

En application de l'article R. 515-58, dès qu'un établissement comporte au moins une installation visée par une des rubriques 3000[1924], les dispositions spécifiques s'appliquent à l'ensemble de l'établissement, à savoir aux installations visées par ces rubriques comme aux installations ou équipements s'y rapportant directement, c'est-à-dire exploités sur le même site, liés techniquement à ces installations et susceptibles d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution (principe de connexité).

Figurent dans cette nomenclature plusieurs activités de traitement ou de valorisation de déchets, maintes activités relevant de l'industrie lourde, des installations de combustion, du secteur agroalimentaire, mais aussi des élevages intensifs, des tanneries ou des abattoirs. Les activités qui y sont inscrites deviennent *ipso facto* soumises aux dispositions de la nouvelle section 8 dans le titre V du chapitre I du livre V, qui traite spécifiquement des ICPE soumises à autorisation relevant de la directive IED. Il ne faut pas omettre, pour autant, le fait que d'autres activités restent soumises à la directive, en vertu soit de son chapitre IV (incinération et co-incinération de déchets pour une capacité intérieure à 3t/h), soit de son chapitre V (grand nombre d'activités mettant en œuvre des solvants, énumérées à l'annexe VII, partie 1).

L'articulation entre la nouvelle série 3000 et les rubriques 2000 visant les mêmes activités, mais qui peuvent inclure plusieurs régimes de classement (A, E, D ou DC) avec des seuils différents, est réalisée au cas par cas. Pour ce faire, il est procédé à la modification progressive des rubriques 2000 concernées, afin d'établir une correspondance avec les rubriques 3000 et d'éviter toute redondance, voire incohérence. Avant même la création de la série 3000, un galop d'essai avait été réalisé par

---

[1923] Ceci afin d'éviter tout nouveau et long contentieux avec la Commission européenne, comme ce fut le cas, par deux fois, avec la directive IPPC : voir M. MATHIAS, *« Le chapitre II de la directive IED et sa transposition en France », Dr. env.,* déc. 2013, spéc., p. 7-10. La parfaite fidélité à la directive, rare cas dans notre droit, est allée jusqu'à tenir compte de la numérotation des différentes parties de l'annexe I de la directive : les activités de l'annexe 1.1 se sont ainsi retrouvées dans la rubrique 3**11**0, celles de l'annexe 1.2 dans la rubrique 3**12**0, etc.

[1924] Il est à noter que c'est la première fois qu'un article du Code de l'environnement mentionne explicitement la numérotation d'une nomenclature, ce qui en facilite à la fois l'accessibilité et la lisibilité. Les établissements concernés étaient auparavant identifiés par une liste d'activités annexée à l'arrêté du 29 juin 2004, relatif au bilan de fonctionnement.

l'introduction de la rubrique n° 3642[1925] relative au traitement et à la transformation de matières premières, en vue de la fabrication de produits alimentaires ou d'aliments pour animaux. Les rubriques 2000 des activités agroalimentaires concernées, à savoir les rubriques n° 2220, 2221 et 2251, ont été modifiées en conséquence, avec report à la rubrique n° 3642 pour le seuil d'autorisation.

Le décret n° 2014-285 du 3 mars 2014 procède à son tour à une refonte importante de la nomenclature, en modifiant profondément la nomenclature relative aux ICPE susceptibles de créer des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses. Le décret crée ainsi 82 rubriques (2 pour la série 1000, 80 pour la nouvelle série 4000) et en supprime 64 : à savoir 62 rubriques de la série 1000 (sur un total de 79, soit près de 80 %), et deux de la série 2000[1926]. La nouvelle série 4000 se substitue ainsi, en grande partie, à la série 1000. Au total, le nombre de rubriques est augmenté d'une vingtaine.

Le texte modifie également 12 rubriques (4 de la série 1000 et 8 de la série 2000)[1927]. On a donc bien affaire à une refonte substantielle de la nomenclature. La nouvelle nomenclature qui en résulte, car c'est bien de cela qu'il s'agit, reprend les critères de classification du règlement CLP et de la directive Seveso 3 (voir *infra).* Le décret comporte au total 220 sous-rubriques, dont 53 % relèvent de l'autorisation. Ce qui est une faible proportion pour un texte traitant spécifiquement d'activités Seveso et de substances dangereuses.

Comme pour les rubriques 2000, il a été retenu pour certaines activités le principe du double classement avec les rubriques 3000. Par ailleurs, la mention du seuil AS (autorisation avec servitudes d'utilité publiques) a été abandonnée au profit d'un renvoi aux articles L. 515-32 et L. 515-36, qui définissent respectivement les seuils bas et seuils hauts. La règle du cumul des substances visées pour la détermination de ces seuils est entièrement refondue[1928].

A peine une année plus tard, un décret à paraître courant 2015 modifie le décret du 3 mars 2014. Il supprime une nouvelle rubrique 1000, à savoir la rubrique portant sur le traitement ou l'emploi de goudron, asphalte, brais et matières bitumineuses (n° 1521), du

---

[1925] Décret n° 2012-384 du 20 mars 2012.

[1926] A savoir les rubriques 1000, 1110, 1111, 1115, 1116, 1130, 1131, 1132, 1135, 1136, 1137, 1138, 1140, 1141, 1150, 1151, 1156, 1157, 1158, 1171, 1172, 1173, 1174, 1175, 1177, 1185, 1200, 1210, 1211, 1212, 1220, 1230, 1310, 1311, 1313, 1320, 1321, 1330, 1331, 1332, 1410, 1411, 1412, 1415, 1416, 1417, 1418, 1419, 1420, 1430, 1431, 1432, 1433, 1520, 1523, 1525, 1610, 1611, 1612, 1631, 1810, 1820, 2255 et 2610.

[1927] Les rubriques 1434, 1435, 1450, 1630, 2717, 2760, 2770, 2790, 2792, 2793, 2795 et 2970.

[1928] A la demande des industriels, la règle dite « des 2% », définie à la note 3 de l'annexe I de la directive, devait être introduite dans la nomenclature. Cette règle précise que les substances dangereuses présentes dans un établissement en quantités inférieures ou égales à 2 % de la quantité seuil pertinente ne sont pas prises en compte dans le calcul de la quantité totale présente, si leur localisation à l'intérieur de l'établissement est telle que les substances ne peuvent déclencher un accident majeur ailleurs dans cet établissement (lors de leur déplacement au sein du site par exemple). Il est cependant des plus surprenants qu'une telle disposition puisse exister s'agissant de substances pouvant être dangereuses en présence d'une faible quantité ou en association avec d'autres ; elle nécessite *a minima* que sa mise en œuvre soit dûment justifiée. Finalement, cette disposition ne figure pas dans la nomenclature mais se trouve mentionnée à l'article R. 511-11, qui a été inséré par le décret du 3 mars 2014.

fait que ces substances sont déjà (mais partiellement) comprises dans d'autres rubriques. En outre, il complète et consolide la rubrique règlement n° 1414 relative aux installations de gaz inflammables liquéfiés.

En résumé, depuis 1992, les mutations profondes et accélérées de la loi de 1976, comme de la nomenclature, ont conduit à un bouleversement complet et sans cesse renouvelé du cadre normatif, comme l'illustre le tableau suivant. Après la première vague des années 1992 et 1993, on note une pause jusqu'au milieu des années 2000, avant une forte recrudescence et une accélération de réformes initiées en 2006.

Tableau 17 : Modifications majeures de la nomenclature dans le cadre de la loi de 1976

Modifications majeures de la nomenclature	**Décrets modificatifs**
Introduction du rayon d'affichage de 6 km	n° 85-22 du 30 juillet 1985
Création de la série 1000	du 7 juillet 1992
Création de la série 2000	n° 93-1412 du 29 décembre 1993
Introduction du régime AS	n° 93-1412 du 29 décembre 1993
Introduction du régime DC (contrôle périodique)	n° 2006-646 du 31 mai 2006 (première rubrique) [1929]
Codification de la nomenclature (art. R. 511-9)	n° 2007-1467 du 12 octobre 2007
Introduction de l'enregistrement	n° 2010-367 du 10 avril 2010
Création de la série 3000	n° 2012-384 du 20 mars 2012 (première rubrique) [1930]
Création de la série 4000 (disparition du régime AS et du rayon de 6 km) [1931]	n° 2014-285 du 3 mars 2014 (80 rubriques)

&2. La multiplication des mesures régressives

Les seuils de classement évoluent non pas en fonction des exigences du milieu récepteur, mais bien au gré des enjeux économiques, sociaux ou politiques. Alors que les intérêts économiques ne figurent pas au nombre des intérêts protégés par la loi (voir *supra)*,

[1929] Suivi du décret n° 2006-678 du 8 juin 2006 qui va fixer les catégories d'ICPE soumises à contrôle périodique (36 premières rubriques relevant de la déclaration).

[1930] L'introduction de la série 3000 se fait essentiellement par le décret n° 2013-375 du 2 mai 2013 (40 nouvelles rubriques).

[1931] Le décret sonne le glas du rayon de 6 km (à l'exception de deux rubriques), moins de dix années après sa création (voir *infra).*

jamais ceux-ci n'ont été aussi déterminants que depuis les années 2000. En 1810, il s'agissait d'apaiser le mécontentement et les revendications des bourgeois possédants, tout en favorisant l'industrie. De nos jours, il ne s'agit plus guère de faciliter l'acceptation sociale des activités industrielles nuisantes ou dangereuses, mais plutôt de favoriser le développement industriel, en tant que priorité absolue. Les dérogations et facilités considérables accordées au monde agricole, tant d'ordre juridique, qu'économique ou fiscal, le démontrent amplement. Cette situation déborde d'ailleurs largement du domaine des installations classées, comme le projet du barrage à Sivens en témoigne de façon emblématique.

Dès lors, on assiste à un découplage entre les ICPE et leur milieu récepteur (A). Le régime de l'enregistrement a consacré au plus haut point cette situation, résultant lui-même de tout un processus gouvernemental de déclassement massif d'activités (B). En outre, la transposition de directives majeures, telles les directives IED et Seveso, ont également donné l'opportunité de renforcer le processus régressif (C). Lequel affecte non seulement le déclassement d'activités, mais aussi les rayons d'affichage d'enquête publique pour celles qui restent encore soumises à autorisation (D).

A. La dissociation entre les installations classées et leur milieu

Il est constant que, depuis plusieurs années, la réglementation évolue dans un nouveau cadre qui a puisé dans l'esprit et la procédure propres à l'enregistrement. A savoir : le découplage entre les activités nuisantes et/ou dangereuses et l'évaluation de leur milieu récepteur, qu'il soit humain ou naturel.

1) Les critères de l'enregistrement ICPE déconnectés du milieu récepteur

Dès la première année de mise en œuvre du régime d'enregistrement, et avant même qu'il ne fût entrepris un bilan de retour d'expérience, comme l'assurance en avait pourtant été donné lors des débats préparatoires (voir *infra),* le Gouvernement a décidé d'intensifier le dispositif : *« L'accélération de l'extension du régime d'enregistrement à d'autres catégories d'installations a été souhaitée tant par des rapports parlementaires, que par des décisions gouvernementales »*[1932]*.* Quelques mois plus tard, il *« a été décidé d'anticiper sur le bilan qui devait être fait à la fin 2011 et de préparer dès la mi 2011, une deuxième vague de « basculement » qui serait mise en œuvre à partir de 2012 »*[1933]*.*

[1932] DGPR, *« simplification / mise en place du régime d'enregistrement : bilan 2010 - 2011 et axes de réflexion pour 2012 »,* document non daté n° 2011-283/HK/GLB, communiqué aux membres du CSPRT le 28 juin 2011, p.1.

[1933] DGPR, *« Point d'information : actions en cours en matière de simplification des procédures ICPE »,* document daté du 31 mai 2011, présenté à la séance du CSPRT du 28 juin 2011, p. 3.

Non seulement, cette deuxième vague a été diligentée avant tout bilan, mais ce dernier n'a finalement pas eu lieu à la fin 2011, mais en mai 2013 (encore ne s'agissait-il que d'un « bilan d'étape »)…dont les conclusions sont restées lettre morte, notamment en ce qui concerne l'indication de données sur le milieu dans le dossier de demande, durant plus de deux ans encore (voir *supra).* De surcroît, au-delà du programme défini pour la première vague pour la période 2010 /2011, *« des décisions ont déjà été prises par le Gouvernement en interministériel de mettre en place le régime d'enregistrement pour des activités non initialement prévues dans ce programme »*[1934].

Comme le précise l'administration, rien que pour la vague initiale des secteurs qui avait été annoncée[1935], le régime d'enregistrement a concerné *« environ 10 000 installations sur les 46 000 soumises à autorisation »*, à la suite de la modification complète des rubriques de nomenclature correspondantes. Or, ce basculement, en une année à peine, de quelque 20 % des ICPE soumises à autorisation dans le régime d'enregistrement a été opéré en dehors de toute appréciation du milieu récepteur. Le critère déterminant qui a présidé au choix des rubriques et des seuils, pour introduire le nouveau régime, a été, de fait, le plus grand nombre d'installations qui en bénéficieraient. La DGPR en fait elle-même la démonstration, rubrique par rubrique.

Ainsi, dès la première rubrique concernée, à savoir les entrepôts couverts (n° 1510) : *« 82 % d'installations soumises antérieurement à autorisation au titre de cette rubrique, ou de la rubrique 1511 ont basculé en enregistrement ».* Pour les dépôts de papier, carton ou matériaux combustibles analogues y compris les produits finis conditionnés (n° 1530), le basculement a concerné 62 % des installations. Ce fut 64 % pour le stockage de pneumatiques (n° 2663), 70 % pour les stations-service (n° 1435), 82 % pour les entrepôts frigorifiques, (n° 1511), 84 % pour le stockage de polymères (n° 2662), 99 % pour les installations de compression (n° 2920) et même 100 % pour les blanchisseries industrielles (n° 2340)[1936].

Une fois tous ces déclassements opérés, l'extension du régime d'enregistrement a été en fondée premier lieu *« sur une analyse statistique (…) de l'ensemble des installations autorisées en activité ».* Ainsi, sur les 45 278 établissements répertoriés, 31 256 relevaient du régime de l'autorisation au titre d'une seule rubrique, soit plus de 65 % des installations. En conséquence, l'administration s'est *« focalisée sur ces installations en privilégiant les rubriques en fonction du nombre d'installations concernées, en éliminant celles comptant moins de 20 occurrences au plan national ainsi que celles pour lesquelles la correction de la situation administrative est en cours. En définitive, l'analyse permet de*

[1934] DGPR, *« simplification / mise en place du régime d'enregistrement : bilan 2010 - 2011 et axes de réflexion pour 2012 », Ibid.,* p. 5.

[1935] A savoir : logistique (entrepôts, stations-service, réfrigération, blanchisserie), travail mécanique du bois, du plastique et des métaux, installations de valorisation de déchets, agroalimentaire (caves, petites distilleries, divers produits agroalimentaires), transformation des matériaux de construction (broyage, matériel vibrant, centrales à béton).

[1936] DGPR, *préc.,* pp. 2-3.

sélectionner les rubriques représentant le plus d'établissements autorisés, avec cette seule rubrique de la nomenclature »[1937] (souligné par nous).

Ensuite, *« à l'issue de ce filtre statistique (sic), la DGPR a engagé une première réflexion sur la possibilité d'introduction du régime d'enregistrement sur ces rubriques selon les critères déjà définis (installations ne relevant pas d'une directive européenne imposant un permis, suffisamment standardisées pour qu'une réglementation nationale soit possible, présentant des impacts environnementaux et des risques accidentels modérés ne justifiant pas d'une enquête publique) ».* Cette démarche a donc conduit à une nouvelle vague de décrets relatifs à l'enregistrement, sans procéder pour autant, rappelons-le, au retour d'expérience annoncé.

On notera qu'il ne s'agit plus, à ce stade, de mettre en avant des impacts ou risques « bien connus ou maîtrisés » comme cela avait toujours été affiché, mais des impacts ou risques « modérés ». En outre, même à considérer que ces installations ne justifieraient pas le recours à une enquête publique, il n'est pas démontré pour autant qu'elles ne nécessiteraient aucune évaluation environnementale. Les critères environnementaux, ci-dessus mentionnés pour affiner le choix des activités à faire « basculer », apparaissent difficilement compatibles avec un grand nombre d'installations qui ont bénéficié par la suite de l'enregistrement, au regard de leurs impacts. A savoir, de multiples industries du secteur agro-alimentaire, le traitement de surface, les élevages ou la méthanisation (dont la technologie est encore mal maîtrisée), etc.

Ainsi, contrairement à ce que semble inférer le Conseil d'Etat, dans son arrêt *FNE* à l'occasion du recours exercé contre le décret n° 2010-368 du 13 avril 2010 relatif à l'enregistrement[1938], les seuils de classement de la nomenclature ne sont pas établis par l'administration en fonction de critères environnementaux, mais essentiellement en fonction du nombre d'installations pouvant être déclassées, activité par activité[1939], afin que seule une très petite proportion reste soumise au régime d'autorisation, au profit du régime d'enregistrement quand ce n'est pas à celui de la déclaration.

De surcroît, lors des projets de modifications de rubriques, notamment pour la fixation des seuils de classement, les pollutions chroniques afférentes aux activités ne sont que rarement examinées, contrairement à l'accidentologie : l'attention est bien davantage portée sur le caractère accidentel des activités, que sur la chronicité de leurs impacts sur le milieu environnant (voir *infra)*. L'approche est politique, statistique, technicienne, mais en rien environnementaliste.

[1937] DGPR, *préc.,* p. 5.

[1938] « *La répartition entre ces différents régimes est opérée, en référence à la nomenclature, en fonction de seuils et de critères, qui sont au nombre de ceux qui sont mentionnés à l'annexe III de la directive, prenant en compte notamment les caractéristiques de ces installations et leur impact potentiel sur l'environnement* » *(*CE, 26 décembre 2012, *Assoc. France nature environnement,* n° 340538)**.** Voir *supra.*

[1939] Le décompte des installations, au regard des critères de classement, se fonde de surcroît, le plus souvent, sur les données fournies par la seule profession concernée, laquelle reste étroitement associée à l'évolution de la nomenclature.

2) Les prescriptions comme substitut à l'évaluation

Le découplage entre les ICPE et leur milieu est parfaitement illustré par la présentation, par le Gouvernement, du projet de décret de modification des seuils de la nomenclature des installations classées relatifs aux élevages de volailles, avant sa soumission au CSPRT le 5 mai 2015. Ainsi, dans le cadre de la consultation publique préalable relative au projet de décret, mise en ligne le 9 avril, il est clairement exposé : *« Avant l'introduction du régime de l'enregistrement, les ICPE relevaient soit du régime de déclaration, soit du régime d'autorisation.* ***L'expérience a montré que l'instruction des demandes d'autorisation, procédure longue et complexe tant pour l'entreprise que pour l'administration, conduisait à prendre dans de nombreux cas des prescriptions qui auraient quasiment pu être énoncées en amont de l'étude d'impact, de l'étude de dangers et de la procédure d'enquête publique*** *»*[1940] (en gras par nous).

Quel aveu ! Compte tenu que l'administration ne tient souvent pas compte des données du dossier de demande (lui-même fortement perfectible), ni des observations émises lors de l'enquête publique, elle s'en remet ainsi aux seules prescriptions générales. Au lieu d'agir sur la cause, à savoir améliorer les évaluations environnementales et leur instruction, ainsi que la procédure d'enquête, le problème et donc sa solution sont inversés. Puisque ces éléments sont considérés finalement comme peu utiles, autant s'affranchir des études d'impact et de dangers, ainsi que l'enquête publique. Il suffit de considérer, comme l'administration l'énonce ici, que ses prescriptions sont suffisantes en elles-mêmes pour prévenir tout impact ou danger significatif pouvant affecter le milieu récepteur.

Pourtant, les autorisations abondamment accordées dans des milieux très sensibles, eu égard à leur grande richesse écologique ou, au contraire, parce qu'ils sont déjà fortement pollués, au-delà même des normes européennes de qualité (air, eau), sont pourtant là pour nous démontrer le contraire. Le cas des implantations de porcheries en Bretagne, par exemple, sur des territoires déjà classés vulnérables et dépassant les normes relatives aux nitrates, en est une des plus claires illustrations. Cela est d'autant plus vrai que les prescriptions des arrêtés préfectoraux, qu'il s'agisse d'ICPE soumises à autorisation, à enregistrement, et *a fortiori* à déclaration, reposent le plus usuellement sur des prescriptions générales. Les prescriptions particulières que peut prendre le préfet résultent avant tout de la qualité et de la durée d'instruction, et non pas du régime visé. C'est pourquoi, elles restent rares.

L'arrêt du Conseil d'Etat du 17 avril 2015[1941] conforte le principe que, en dehors de toute évaluation du milieu, les mesures prescriptives suffisent à préserver les intérêts protégés

---

[1940] A cet égard, l'évolution de la situation administrative et réglementaire des ICPE est saisissante, en regard de la circulaire du préfet de police de Paris du 20 février 1838, à l'adresse des inspecteurs chargés du contrôle des établissements classés : *« L'enquête de commodo* et *incommodo, dans les affaires de ce genre, est l'acte le plus essentiel de l'instruction ».*

[1941] CE, 17 avril 2015, *Assoc. Eau et rivières de Bretagne, France nature environnement et France nature environnement-Pays de la Loire*, n° 375961.

par la loi. Cette décision est d'autant plus démonstrative de ce point de vue, qu'elle porte sur une requête associative contre le décret du 27 décembre 2013, qui élève le seuil de l'enregistrement des élevages de porcs de 450 à 2 000 « animaux-équivalents ». Alors même, comme nous venons de le voir, que ces élevages sont à l'évidence localement sources de pollutions et de nuisances, malgré les arrêtés prescriptifs qui les régissent.

Pour contester le décret, les associations s'étaient appuyées sur plusieurs moyens, en particulier l'insuffisance des prescriptions applicables à ces élevages. Le Conseil d'Etat considère que les requérantes ne peuvent utilement soutenir que les prescriptions générales de l'arrêté du 27 décembre 2013 ne seraient pas suffisantes pour prévenir les dangers ou inconvénients que présentent ces installations, « *notamment en matière de rejet dans l'environnement de substances polluantes contenant du phosphore et de l'azote ».* Il en résulte que les associations ne sont pas fondées à soutenir que le décret attaqué serait entaché d'une erreur manifeste, dans l'appréciation des dangers ou inconvénients *« que peuvent présenter les installations en cause pour les intérêts protégés à l'article L. 511-1 et de la possibilité de les prévenir par des prescriptions générales ».*

Juste avant cette décision, un projet important de décret modificatif de la procédure d'enregistrement avait été mis en ligne, dans le cadre de la consultation du public, en vue de sa présentation au CSPRT lors de sa séance du 24 mars, puis du 26 mai 2015. Les modifications proposées reprenaient l'ensemble des conclusions du groupe de travail sur l'évaluation du régime de l'enregistrement, actées par le CSPRT le 28 mai 2013. Parmi celles-ci, le contenu du dossier de demande était sensiblement enrichi, notamment par une meilleure prise en compte de la sensibilité du milieu, confirmant l'indigence du dossier de demande (voir *supra*).

D'ailleurs, le texte de présentation du projet de décret le rappelle, indirectement, lui-même: il s'agit ainsi de compléter le dispositif actuel par *« les critères du point 2 de l'annexe III de la directive 85/337/CE du 27 juin 1985, modifiée par la directive 2014/52/UE. Ces critères concernent la sensibilité du milieu et les caractéristiques principales de l'impact potentiel du projet sur l'environnement. Aujourd'hui il s'agit des informations listées à l'annexe IIA de la directive n° 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. L'objectif est donc de fournir des éléments supplémentaires au préfet afin d'améliorer son information et que sa décision de basculement soit mieux éclairée »*[1942] (souligné par nous).

Le projet de modification avait aussitôt suscité *« l'inquiétude de certains représentants de la profession agricole qui* [ont craint] *un rétablissement de l'étude d'impact pour ces installations »*[1943]. Le projet de réforme de l'enregistrement a aussitôt été retiré de l'ordre

[1942] Note de présentation de la DGPR concernant le « projet de décret portant modification du régime de l'enregistrement et diverses mesures relatives à la prévention des risques », séance du 26 mai 2015.

[1943] Propos rapportés par L. RADISSON, « *Elevages porcins : le Conseil d'Etat valide le régime d'enregistrement* », *Actu-Environnement.com,* 27 avril 2015.

du jour de la séance du 24 mars, et a été reporté à la séance du 26 mai 2015 après que la profession agricole a obtenu satisfaction (voir *supra)*. Ce cas, non isolé, illustre parfaitement la force des lobbies, notamment agricole. Jamais aucun retrait de projets n'a, par contre, abouti à la demande des associations d'environnement qui siègent au CSPRT. Alors qu'il s'agit de textes censés être pris dans le sens des intérêts protégés par la loi de 1976, c'est-à-dire en faveur de la protection de l'environnement et non de celui des intérêts économiques.

Enfin, dans le cadre de ce qu'on pourrait qualifier du « mimétisme régressif », qui est en passe de devenir un modèle dominant en droit de l'environnement*,* l'institution du régime de l'enregistrement a servi à son tour d'argumentaire pour l'édiction d'autres textes de droit interne comme d'origine européenne, qui se réclament tous d'un souci de « simplification » ou bien de « rationalisation ». C'est notamment le cas de certains projets, qui, bien que soumis à étude d'impact, sont affranchis d'enquête publique. Une simple mise à disposition du dossier au public, à l'instar des dossiers d'enregistrement, tient alors lieu d'information et de participation de celui-ci[1944].

De même, en droit européen, le communiqué de la Commission européenne, en date du 26 octobre 2012, au sujet de la nouvelle directive UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement[1945], rend bien compte de cette évolution. La Commission déclare vouloir ainsi *« réduire les tâches administratives et faciliter l'évaluation des incidences potentielles des projets de grande envergure, sans toutefois affaiblir les mesures de protection de l'environnement en place. La protection environnementale actuelle sera renforcée et les entreprises devraient profiter de la plus grande harmonisation du cadre réglementaire »*[1946].

La Commission explique que seuls les projets ayant une incidence environnementale notable seront ainsi soumis à une évaluation réglementée, les projets n'ayant « qu'une incidence locale » en seront exclus. Ce qui, selon elle, laisserait davantage de temps aux autorités pour évaluer les projets de grande ampleur entraînant d'importantes incidences environnementales. C'est exactement l'argumentaire, avec les mêmes erreurs d'appréciation sur les « petits projets » sans se soucier de la qualité et de la sensibilité du milieu « local », qui avait été mis en avant pour justifier le régime de l'enregistrement.

B. Le déclassement d'activités en tant qu'objectif : l'enregistrement

La circulaire du 18 juillet 1980 « relative à la modification des installations classées » indique, en introduction, que le décret du 9 juin 1980 *« a apporté des modifications notables à la nomenclature »* et que *« les objectifs de modernisation de la réglementation,*

[1944] Cas notamment des « zones d'intérêt économique et écologique ».

[1945] Directive 2014/52/UE du 16 avril 2014 (JOUE du 25 avril).

[1946] Extrait du *Journal de l'environnement* : *« Incidences sur l'environnement : Bruxelles réforme l'évaluation »*, par S. SENET, le 29 octobre 2012.

de simplification de sa formulation et de renforcement de son efficacité ont conduit à créer des rubriques (…), à redéfinir de nombreuses rubriques existantes, à remplacer certains seuils par des valeurs mieux adaptées, tantôt moins élevées, tantôt plus élevées qu'antérieurement ». Le souci de « simplification » a souvent été une volonté affichée par l'administration pour s'accompagner d'une régression environnementale. Ainsi, si ce processus s'est effectivement traduit par une modernisation des rubriques et des seuils, ainsi que par une simplification de certaines formulations, cela s'est aussi, et surtout, accompagné d'un fort relèvement des seuils d'autorisation et d'un abaissement des rayons d'affichage.

La détermination, de surcroît changeante, des seuils de l'autorisation puis de l'enregistrement soulève une question fondamentale, jamais résolue : comment justifier, au regard de la protection de l'environnement, qu'en-deçà d'un seuil un volume donné d'activité ne relève que du régime de la déclaration mais, que juste au-delà, l'autorisation soit requise avec toutes les exigences réglementaires associées ?

Dans ce cadre, l'introduction du régime d'enregistrement par le décret du 13 avril 2010 a procédé d'un puissant catalyseur pour le déclassement d'un grand nombre d'activités ICPE. En effet, d'une part il a remplacé le régime d'autorisation, dans un très large champ d'application ; d'autre part, il a conduit à relever substantiellement les seuils d'autorisation. Enfin, il a servi de modèle à une déréglementation plus vaste, qui est en cours, pour s'affranchir de l'évaluation environnementale au profit des seules obligations prescriptives. Lesquelles sont censées avoir intégré l'ensemble des mesures qui permettent, en elles-mêmes, d'assurer « un haut niveau de protection de l'environnement ». Plusieurs exemples vont nous le montrer.

1) La sortie de l'autorisation de nombreuses activités de stockage, ainsi que de transformation de polymères

Divers dépôts et stockages comptent parmi les six premières rubriques d'enregistrement introduites par le décret du 13 avril 2010. Le seuil d'autorisation des entrepôts couverts (n° 1510) passe ainsi de 50 000 à 300 000 m3, ce qui est proprement gigantesque[1947], et de 20 000 à 50 000 m3 pour les dépôts de papiers, cartons ou matériaux combustibles (n° 1530). Pour le stockage de polymères (dont les caoutchoucs et matières plastiques), le bond est encore plus spectaculaire : le seuil passe de 1 000 à 40 000 m3 (40 fois plus). Il en va de même pour les stockages de pneumatiques et les produits composés d'au moins 50 % de polymères : de 2000 à 45 000 m3.

[1947] A titre de comparaison, la surface moyenne de vente des plus grands hypermarchés (Carrefour ou Auchan) est de quelque 10 000 m². Soit, pour une hauteur au plafond de 8 à 10 m, un volume de 80 à 100 000 m3. Le seuil d'autorisation des entrepôts couverts, qui stockent de nombreuses matières combustibles, correspond à trois ou quatre fois le volume moyen d'un hypermarché Carrefour ou Auchan.

Le saut, considérable, de seuil se traduit par la sortie du régime d'autorisation de la très grande majorité des sites jusqu'alors soumis. Toute la plage ainsi libérée relève de l'enregistrement, qui vise de la sorte de très grandes installations. Comment ne pas confronter cette réalité avec tous les engagements des années auparavant, selon lesquels le régime d'enregistrement ne viserait que les *« petites installations »*, voire, au départ, les *« très petites installations »* ?

De surcroît, il ne s'agit pas, et de loin, d'installations standardisées, aux risques bien connus, comme en rend compte la circulaire du 21 juin 2000[1948]. Elle rappelle ainsi, dès son introduction, que le retour d'expérience effectué sur les dix dernières années confirme la nécessité de renforcer la maîtrise des risques entraînés par ce type d'installation : *« Plus de 10 % des accidents recensés dans l'industrie en France sont constitués par des incendies d'entrepôts caractérisés tant par des dégâts matériels et des conséquences économiques que, souvent, par un impact environnemental important »*.

De plus, et c'est fondamental : *« Une particularité des entrepôts, au regard des autres installations classées, tient parfois au fait que le demandeur de l'autorisation peut être une société civile immobilière ou un promoteur qui se propose de louer tout ou partie de l'entrepôt à des locataires, variables au cours du temps. Dans ce contexte, (…) en vue de protéger les intérêts visés [par la loi] les demandes d'autorisation d'exploiter des entrepôts couverts doivent prendre en compte de façon spécifique les risques et les conditions de gestion propres aux entrepôts. Ces risques varient fortement en fonction des produits stockés, voire présents dans les éléments de construction, et peuvent prendre des formes diverses : incendie, émanations toxiques, explosion, rejets de produits polluants (y compris par les eaux d'extinction) ».*

En ce qui concerne l'étude de dangers, qui a disparu entre-temps avec le régime de l'enregistrement, la circulaire du 4 février 1987 relative aux entrepôts couverts prescrivait des dispositions en matière de prévention du risque d'incendie, parmi lesquelles des distances d'éloignement par rapport aux tiers. La circulaire susvisée de juin 2000 relève que *« des distances d'effets plus importantes, que les valeurs de la circulaire* [de 1987]*, apparaissent de plus en plus fréquemment dans certaines études de dangers relatives à des projets dont la surface est de plusieurs dizaines de milliers de mètres carrés »*[1949] (souligné par nous). Or, à peine dix années plus tard, le nouveau régime de l'enregistrement couvre des entrepôts jusqu'à…300 000 m3, au motif que des prescriptions standard seraient suffisantes pour prévenir les risques.

Il en ressort que le fait d'avoir déclassé une très grande part de ces activités relève d'un calcul délibéré. En effet, il n'est pas anodin qu'elles aient figuré parmi les toutes premières à bénéficier du nouveau régime. Comme il en a été précédemment fait la démonstration, si, à ce jour, le régime de l'enregistrement ne touche qu'un faible nombre de rubriques, c'est par contre souvent la quasi-totalité des installations qui en bénéficie

[1948] Circulaire DPPR/SEI du 21 juin 2000 *« relative aux installations classées pour la protection de l'environnement ».*

[1949] Circulaire et instruction technique du 4 février 1987 relative aux entrepôts couverts.

pour chacune des rubriques concernées. L'introduction du nouveau régime a visé en premier lieu les rubriques comprenant le plus grand nombre d'installations, tels les entrepôts couverts, qui représentaient jusqu'alors 3 050 installations soumises à autorisation.

Nous ne nous accordons donc pas avec Jean-Pierre Boivin, membre par ailleurs du CSPRT, sur les conclusions de son analyse relative à l'utilité d'avoir une *« vision comparée réaliste de l'impact des principales prescriptions techniques applicables aux installations classées dans l'espace européen ».* Fort de cette approche, intéressante au demeurant, il prend comme exemple la réglementation des entrepôts et s'interroge sur le fait que celle-ci *« se montre particulièrement exigeante, alors que d'autres pays (…) adoptent des cadres prescriptifs beaucoup plus modestes, et ceci sans qu'aucune donnée objective de l'accidentologie ne vienne stigmatiser leur approche ou justifier la nôtre »*[1950] (souligné par nous). Or, les données accidentologiques attestent, justement, du contraire.

La répartition, en page suivante, des arrêtés d'enregistrement à fin 2012, montre ainsi que les entrepôts couverts représentaient à cette date la plus grande proportion des installations bénéficiant de ce régime[1951].

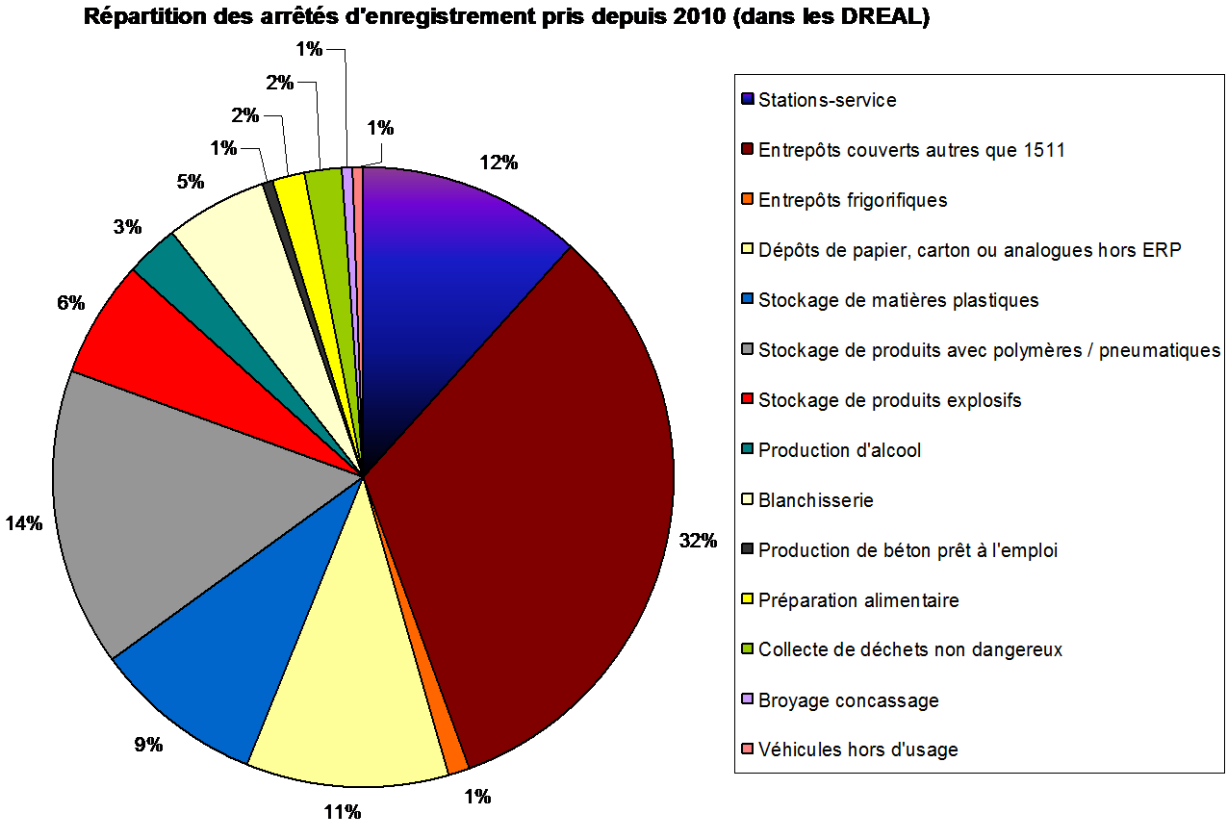
Par la suite, le décret du 27 décembre 2013 procède à la quasi-disparition du régime d'autorisation de la rubrique n° 2661-1, dédiée à la transformation de polymères. Désormais, ne sont soumises à autorisation que les installations mettant en œuvre des procédés exigeant des conditions particulières de température ou de pression, lorsque la quantité de matière susceptible d'être traitée est égale ou supérieure à 70 t/j (contre 10 t/j auparavant). Le régime de l'enregistrement est introduit pour toute la vaste plage de 10 à 70 t/j. Selon la DGPR, 80 % des installations soumises à autorisation bénéficieraient ainsi du régime de l'enregistrement, soit environ 540 ICPE[1952].

Le régime de l'enregistrement est également créé au sein de la seconde sous-rubrique concernée (n° 2661-2), pour les installations de transformation de polymères utilisant tout procédé exclusivement mécanique, qui permettent de traiter des quantités de matière supérieures ou égales à 20 t/j. Le régime de l'autorisation est supprimé, au motif qu'il s'agit de procédés plus simples que ceux des activités relevant de la sous-rubrique précédente. Comme pour cette dernière le seuil a été très fortement relevé, dans cette logique il n'y avait plus lieu de maintenir le régime d'autorisation pour les autres technologies. Environ 210 ICPE supplémentaires sont concernées.

[1950] JP. BOIVIN in : JP. BOIVIN et M. BAUCOMONT, *« Le ministre, le préfet et les installations classées. Regards croisés », BDEI,* déc. 2014, sup. au n° 54, p. 13.

[1951] Données issues des seules DREAL, extraites du rapport d'étape, en date du 21 mai 2013, du Groupe de travail sur l'évaluation du régime de l'enregistrement (ministère de l'Ecologie).

[1952] Rapport de présentation au CSPRT, séance du 3 juillet 2013.



Bien qu'elle ait relevé « *l'impact environnemental potentiel de certains procédés de transformation relevant de la rubrique 2661* » l'administration considère, pour autant, d'une façon, standardisée, que : *« La maîtrise des risques et des impacts pour ces installations peut être assurée par le respect de prescriptions « standard » sans nécessité de réaliser au préalable une étude de dangers et une étude d'impacts* ».

Et, comme il est devenu d'usage de l'affirmer, afin de justifier le régime de l'enregistrement, de surcroît jusqu'à des seuils très élevés : *« Cette évolution devrait permettre de présenter et d'obtenir des autorisations d'exploiter plus rapidement auprès des services de l'État. Elle se rattache à la volonté d'amélioration et de simplification des démarches administratives, tout en maintenant un niveau élevé de sécurité et de prévention des nuisances ».*

Il est précisé que le projet de décret, tout comme le projet d'arrêté de prescriptions générales, ont été élaborés par un groupe de travail composé de représentants des fédérations professionnelles concernées[1953]. Une consultation élargie, mais purement formelle, a ensuite été réalisée. Force est de constater une nouvelle fois, à cette occasion, que lorsqu'il s'agit de textes concernant des activités ou des intérêts industriels ou

[1953] Comprenant notamment, outre la DGPR (direction générale de la prévention des risques), la Fédération Française du plastique pour le secteur de la plasturgie et le Syndicat National du Caoutchouc et des Polymères pour le secteur de l'industrie du caoutchouc.

agricoles, les associations de protection de l'environnement ne sont pas conviées lors de l'élaboration des textes, même si ceux-ci ont des incidences fortes sur l'environnement. Par contre, pour l'élaboration de textes visant la protection de l'environnement, tous les groupes d'intérêts concernés sont conviés, au nom du développement durable et de ses « trois piliers ».

Le déclassement massif de ces activités a été opéré, alors que pas moins de 125 accidents ont été recensés dans les usines de fabrication d'objets plastiques ou caoutchoucs, au cours desquels, *« dans la plupart des cas, il s'agissait d'incendies souvent spectaculaires, car se développant rapidement et donnant lieu à des panaches importants de fumées et à la destruction de bâtiments ».* De plus, il est souligné que ces feux se développent souvent rapidement, et *« peuvent produire des flux thermiques très importants (…) L'extinction est quasiment impossible lors de la phase de combustion vive. (…) Les secours se heurtent aussi à des difficultés d'extinction pour les dépôts de matières plastiques ou caoutchouteuses en bâtiment. (…) Le risque de propagation est important »* (souligné par nous).

En outre, la nocivité et la large dispersion des fumées sont significatives : *« Ces feux engendrent une pollution atmosphérique plus ou moins importante, ainsi qu'un risque de pollution des sols et des eaux souterraines ou superficielles du fait des grandes quantités de déchets, tant liquides (jus pyrolytiques et eaux d'extinction) que solides (résidus plastiques, terres polluées) générés lors des sinistres. Le panache de fumée visible parfois à des kilomètres, conduit souvent les secours à prendre des mesures de confinement ou d'évacuation des riverains. (…) Enfin, il ne faut pas oublier le danger provenant des vapeurs de solvant susceptibles de se dégager d'un mélange ainsi que les émissions de vapeurs inflammables provenant de stocks confinés de matières plastiques »*.

Pour autant, imperturbablement, l'administration considère que, *« ce retour d'expérience a été utilisé lors de la rédaction des prescriptions du projet d'arrêté, pour définir des dispositions en termes de protection et de prévention des risques adaptées aux spécificités des installations de la rubrique 2661 »*[1954]. Là où des études de dangers, une instruction qu'on espère attentive, une procédure d'autorisation, une enquête publique puis un arrêté individualisé, n'ont pu suffire pour prévenir et maîtriser tous ces événements majeurs, l'administration considère toutefois qu'un simple dossier d'enregistrement, suivi de prescriptions standard, résoudrait la question.

Si, pour des activités potentiellement aussi préjudiciables pour l'environnement que celles-ci, l'administration a considéré que le régime de l'enregistrement convenait pour la quasi-totalité des ICPE soumise à autorisation, ne doit-on pas s'attendre à ce que l'ensemble des activités, non visées par les directives Seveso et IED, devienne éligible prochainement au régime d'enregistrement, voire de la déclaration ?

[1954] Rapport de présentation au CSPRT, séance du 3 juillet 2013, p. 5-6.

2) L'enregistrement des blanchisseries : la disparition de l'autorisation

Par le décret du 30 décembre 2010, les blanchisseries industrielles (n° 2340) deviennent totalement exclues du régime d'autorisation, le régime de l'enregistrement s'y substituant pour toutes les installations concernées (au nombre estimé à 308). Pourtant, cette activité est à la source de pollutions chroniques non négligeables par endroits, du fait qu'elle utilise et rejette des substances dangereuses pour l'environnement. Son déclassement se révèle donc peu pertinent, notamment par rapport aux objectifs de la directive cadre sur l'eau 2000/60 du 23 octobre 2000 (DCE) et aux engagements de reconquête de la qualité de l'eau de nos rivières.

Rappelons à cet égard l'un des considérants d'une des directives-filles de la DCE, à savoir la directive 2008/105/CE du 16 décembre 2008 établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau : *« La pollution chimique des eaux de surface constitue une menace tant pour le milieu aquatique, avec des effets tels que la toxicité aiguë et chronique pour les organismes aquatiques, l'accumulation dans les écosystèmes et la disparition d'habitats et la perte de biodiversité, que pour la santé humaine. Il convient, en priorité, d'identifier les causes de pollution et de lutter contre les émissions à la source, de la façon la plus efficace possible du point de vue économique et environnemental »*.

La sortie des blanchisseries industrielles du régime d'autorisation n'est pas de nature à satisfaire pleinement à ces obligations, du fait de l'absence d'étude d'impact et de dangers, mais aussi d'enquête publique. Le régime d'enregistrement se traduit également par des exigences prescriptives moindres. L'administration considère, au contraire, que *« les blanchisseries les plus importantes ne présentent pas de risques et d'enjeux majeurs qui justifient un maintien du régime de l'autorisation »*, en se fondant sur les rejets accidentels, comme à son habitude, mais sans avoir évalué les pollutions chroniques de cette activité[1955]. L'on observera, incidemment, que le régime d'enregistrement, une fois encore, n'a pas été réservé aux seules « *petites installations »*, mais, bien, à des installations de grande taille.

L'autre argument avancé est que *« certaines installations qui utilisent (…) des produits toxiques en grande quantité resteront, de toute façon, soumises au régime de l'autorisation au titre (…) des rubriques 1000* ». Or, les seuils de ces rubriques ont souvent été eux-mêmes fixés en fonction des risques de sinistres, donc fondés sur des rejets accidentels, mais non pas sur les pollutions chroniques. C'est pourquoi, ces rubriques reposent sur des critères de classement fondés sur des quantités de substances présentes dans l'installation, mais non sur le rejet de ces substances dans le milieu récepteur.

Ainsi, une blanchisserie industrielle peut très bien présenter en permanence sur son site de faibles quantités de substances dangereuses, donc ne pas être classée pour ces

[1955] Rapport de présentation au CSPRT (modification de la rubrique n° 2340), séance du 28 septembre 2010, p. 2. Extrait du rapport souligné par nous.

dernières, mais les rejeter dans le cadre de ses activité. Par voie de conséquence, les substances visées par les rubriques 1000, qui, par ailleurs, ne comprennent pas toutes les substances nocives utilisées par certaines blanchisseries, ne sont aucunement adaptées à l'activité de ces dernières et ne sauraient donc justifier un tel déclassement.

De surcroît, une grande partie des rubriques 1000 a été supprimée à compter du 1er juin 2015, comme il a été vu. L'argument de l'administration n'est donc en rien recevable.

3) L'enregistrement, aux dépens de l'autorisation, se double d'un relèvement de seuils : l'exemple des activités du BTP

La rubrique n° 2522 visait jusque-là l'emploi de matériel de malaxage et de vibration pour la fabrication de divers matériaux, tels que le béton, l'aggloméré, etc. Au motif qu'il existait moins de cinq installations de vibration relevant de l'autorisation tout en ne fabriquant pas de béton, l'administration a décidé que *« l'emploi de cette rubrique* [pouvait] *être dorénavant réservé au seul secteur des produits en béton ».* A la suite de la modification de cette rubrique par le décret du 15 juillet 2011, ces installations sont donc sorties du régime d'autorisation, sans qu'il fût argumenté en quoi la fabrication d'autres matériaux serait moins préjudiciable pour l'environnement que la production de matériaux en béton.

De surcroît, pour les activités de production du béton, à la fois il est introduit l'enregistrement, qui remplace totalement le régime de l'autorisation, et procédé au relèvement simultané du seuil de 200 à 400 kW[1956]. Il en résulte que, sur les quelque 900 usines jusqu'alors soumises, seulement dix d'entre elles le demeurent, mais au titre de l'enregistrement : plus aucune ne relève de l'autorisation[1957]. La quasi-totalité des usines en question ne relève ainsi plus que de la déclaration (une vingtaine restant non classée).

Le décret du 26 novembre 2012 poursuit le processus en introduisant le régime de l'enregistrement dans trois rubriques traitant de matériaux et de minéraux, relevant des secteurs du BTP. Il en résulte un profond remaniement du champ et des seuils desdites rubriques, avec un déclassement considérable des installations jusqu'alors soumises à autorisation. Il s'agit des installations de broyage, concassage, criblage, etc. (n° 2515), des stations de transit de produits minéraux pulvérulents non ensachés ou de déchets non dangereux inertes pulvérulents (n° 2516), enfin des stations de transit de produits minéraux ou de déchets non dangereux inertes (n° 2517).

[1956] Le doublement du seuil est justifié par l'administration par le fait que la nouvelle rubrique prend dorénavant en compte la puissance cumulée, et non plus séparée, des installations de malaxage et des matériels vibrants. Toutefois, si pour certaines installations, qui comportent les deux types de matériels, le classement en résultant diffère peu, ce n'est pas le cas des installations qui ne comportaient qu'un type de matériel et qui voient, de ce fait, leur seuil de classement fortement rehaussé.

[1957] Données fournies par la fédération de l'industrie du béton, reprises par l'administration (rapport au CSPRT, pour la séance du 22 mars 2011).

Les modifications de nomenclature, notamment pour la première de ces rubriques, montrent combien le choix des seuils de classement, y compris de leurs unités, ne correspondent souvent ni aux enjeux environnementaux, ni même aux réalités techniques, mais bien à une volonté de déclasser un grand nombre d'établissements. Il est à nouveau mis en évidence combien la nomenclature peut fortement limiter le champ et la portée de la loi.

La suppression, au sein de la rubrique n° 2515, de toute référence à des machines fixes est heureuse, dans le sens d'une meilleure compréhension et application, ce qui permet notamment de ne plus avoir à discuter, y compris devant le juge, du caractère mobile ou non des machines concernées (voir *supra)*. Par contre, les autres modifications, sous couvert de simplification complémentaire, procèdent à des régressions majeures. Ainsi, le décret du 26 novembre 2012 a exclu du régime d'autorisation les installations temporaires de moins de six mois, ce qui peut aisément se comprendre pour faciliter des travaux de durée limitée mais qui n'est pas sans conséquence pour les riverains immédiats en termes de prévention et de maîtrise des nuisances. En outre, la rubrique relative aux installations de broyage, concassage, criblage, etc., de produits minéraux est subdivisée en deux sous-rubriques, l'une pour les installations permanentes (plus de six mois), l'autre pour les installations temporaires (moins de six mois)[1958]. Jusqu'alors ces activités, même temporaires, étaient toutes soumises à autorisation pour une puissance supérieure à 200 kW.

Pour les premières, ce seuil est fortement relevé à 550 kW, les installations dont la puissance installée est comprise entre 200 et 550 relevant désormais du régime d'enregistrement. Pour les secondes, le régime d'autorisation disparaît ; la déclaration s'applique entre 40 et 350 kW et le régime d'enregistrement s'étend au-delà. Selon l'administration, le nombre d'installations qui étaient jusqu'alors soumises à autorisation était de 3 769[1959]. L'acceptabilité sociale de ces activités est une des plus difficiles qui soit, en raison essentiellement des gênes de voisinage (bruit, vibration, poussières, flux de véhicules). Faire basculer dans le régime d'enregistrement la plupart des installations permanentes, et dans la déclaration les installations temporaires (souvent plus au contact encore avec la population, s'agissant d'installations souvent implantées en milieu urbain), n'est pas de nature à apaiser les conflits de voisinage et à assurer « un niveau élevé de protection de l'environnement ».

L'administration précise cependant que le relèvement de seuils tiendrait compte *« de la hausse des puissances de matériels constatés chez les fabricants ».* Or, ceci est inexact, comme des professionnels nous l'ont confirmé : pour une même capacité de production, les puissances électriques des matériels modernes sont, au contraire, moindres qu'avant. C'est d'ailleurs la tendance lourde d'économiser l'énergie, notamment électrique, dans

[1958] Il s'agit essentiellement des activités de chantier ou de traitement sur place des matériaux de démolition de chantier, en fort développement en milieu urbain.
[1959] Rapport de présentation au CSPRT, séance du 20 mars 2012, p. 2.

l'ensemble des équipements et machines industriels, qui va jusqu'à mettre en place un suivi des consommations par installation et par moteur.

Le relèvement significatif des seuils conjugué à la présence de matériels plus productifs se traduit, pour une même puissance, par un déclassement d'installations de grandes capacités de production. En outre, il est préjudiciable que, lors des modifications apportées, l'administration en soit restée aux puissances électriques, peu adaptées à apprécier les capacités de production, et inadaptées aux impacts pouvant être portés au milieu environnant.

La rubrique n° 2516, quant à elle, ne soumet plus qu'à enregistrement les stations de transit de produits minéraux pulvérulents non ensachés ou de déchets non dangereux inertes pulvérulents, lorsque la capacité de transit est supérieure à 25 000 m3.

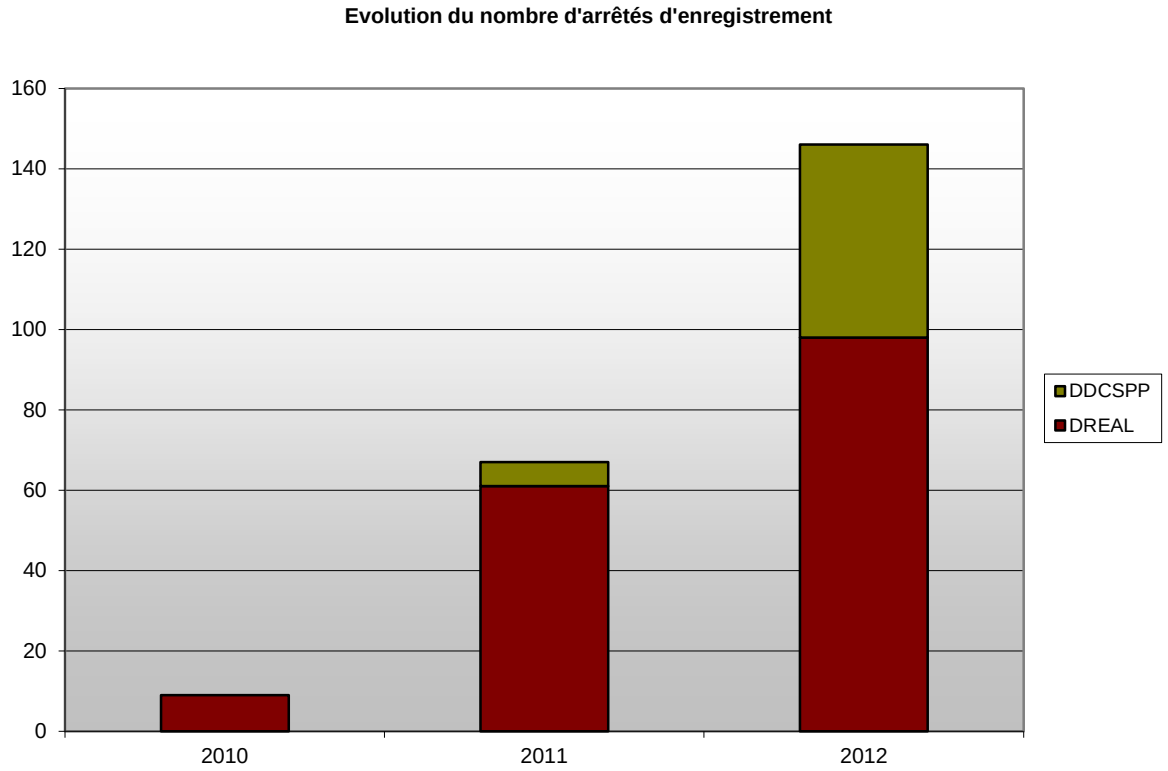
Deux modifications sont apportées à la rubrique n° 2517 relatives aux stations de transit de produits minéraux ou de déchets non dangereux inertes. En premier lieu, le critère de classement n'est plus la capacité de stockage en mètres cubes, mais la superficie de l'aire de transit. Ce qui est pour le moins incohérent, au moment même où la nomenclature est progressivement expurgée des unités de surface (comme pour les déchèteries), du fait que cela a peu de signification en pratique.

D'autant plus que, pour la rubrique concernée, *« les produits sont contenus dans des silos en raison de leur caractère pulvérulent »*[1960]. L'importance de l'activité peut, dès lors, être davantage appréciée par les dimensions et la disposition des silos, donc par des volumes ou des masses de matériaux stockés, que par la superficie de l'aire en elle-même. C'est d'ailleurs ouvrir à nouveau le débat sur la prise en compte ou non des voiries intérieures, des bâtiments, etc. Le régime d'enregistrement est introduit pour une aire comprise entre 10.000 et 30.000 m², au-delà le régime d'autorisation s'applique. Ce sont donc encore plusieurs centaines d'installations qui ont ainsi basculé dans le régime d'enregistrement.

Le décret du 26 novembre 2012 introduit le régime de l'enregistrement dans d'autres rubriques encore (voir *infra)*. Ce flux de déclassement a été le plus important jamais enregistré en un seul décret modificatif. Il témoigne d'une réelle montée en puissance du nouveau régime au sein de la nomenclature, comme l'illustre l'histogramme suivant[1961] :

[1960] *Ibid.,* p. 3.

[1961] Bilan arrêté en mai 2013 (groupe de travail d'évaluation du régime de l'enregistrement, au sein du CSPRT). DDCSPP : direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (qui exerce l'inspection des ICPE dans le domaine agricole et agroalimentaire notamment). On remarque que la montée en puissance est particulièrement marquée pour ces secteurs en 2012, compte tenu des modifications apportées à la nomenclature au cours de cette période.



4) La quasi-disparition de l'autorisation pour des activités de traitement de surface

Le décret du 14 décembre 2013 crée une rubrique (n° 2563) relative au nettoyage-dégraissage lessiviel de surface, sans seuil d'autorisation mais avec un régime d'enregistrement lorsque la quantité de produit mise en œuvre dans le procédé est supérieure à 7 500 litres. Cette activité spécifique était précédemment incluse dans la rubrique n° 2565 relative au traitement de surface. De ce fait, certaines installations, non dénombrées par l'administration, sont sorties du régime d'autorisation. Le décret modifie en tout neuf rubriques, concernant principalement le travail ou le nettoyage des métaux.

Ainsi, la rubrique n° 2560 relative au travail mécanique des métaux et alliages est modifiée avec un relèvement considérable de tous les seuils, dont celui d'autorisation. Le régime d'autorisation est renvoyé à la nouvelle rubrique n° 3220, qui reprend les seuils de la directive IED. Le régime de l'enregistrement est introduit pour des puissances supérieures à 1 000 kW, le seuil de déclaration (mais avec l'introduction du contrôle périodique) est, quant à lui, relevé jusqu'à ce nouveau seuil. Alors que, jusqu'à présent, le seuil d'autorisation s'établissait à partir de 500 kW. C'est dire les déclassements opérés, d'autant plus que les installations présentant des puissances de 50 kW à 150 kW sortent complètement de la nomenclature ICPE. Ce dispositif régressif est d'autant plus significatif qu'il concerne un grand nombre d'installations (4 370 au 1er décembre 2012),

qui génèrent localement des pollutions aqueuses pouvant être importantes. Il en résulte que sur les 339 installations soumises à autorisation pour ne considérer que cette rubrique relative au travail des métaux, seules 21 relèvent d'activités et du seuil IED. En conséquence, 318 installations sur les 339 (soit 94 %) basculent dans le régime de l'enregistrement[1962].

On peut incidemment relever l'incohérence d'avoir maintenu comme unité la puissance installée pour l'ensemble des machines fixes, au sein de la rubrique modifiée n° 2560, alors que cette notion, imprécise et obsolète, avait été supprimée lors de modifications précédentes. De surcroît les critères de la rubrique n° 3230, issus de la directive IED, retenus pour la détermination du seuil d'autorisation, sont différents et se fondent notamment sur la puissance calorifique. La simplification du droit ne devrait-elle pas commencer, en l'espèce, par l'harmonisation des intitulés et unités de classement ?

Par ailleurs, le régime de la déclaration est introduit dans les rubriques n° 2566 et 2567 relatives aux traitements de surface, qui ne relevaient jusqu'alors que de l'autorisation. Indépendamment de la rubrique précitée n° 2560, ce sont ainsi plusieurs centaines d'ICPE supplémentaires qui sortent du régime d'autorisation.

5) Le déclassement massif des installations de compression et de réfrigération

Parmi les modifications apportées par le décret du 30 décembre 2010, plusieurs déclassements importants sont opérés. La rubrique n° 2920, relative aux installations de réfrigération ou de compression, est quasiment vidée de substance pour ne concerner que les unités de compression de gazoduc. Le seuil d'autorisation (régime devenu unique) passe ainsi de 300 ou 500 kW, en fonction de la nature du fluide en présence, à 10 MW. Soit un seuil relevé d'un facteur 20 à 30. Selon l'administration, la motivation d'un tel déclassement est que ces installations sont rarement une source de danger ou de pollution. En outre, elles seraient déjà prises en compte au sein d'installations qui sont déjà classées, soit au titre des ICPE, soit au titre d'autres législations.

Il est cependant difficile de s'accorder avec la justification avancée, du fait que le maintien du classement n'aurait pas alourdi les procédures et les régimes s'appliquant aux établissements concernés, s'ils relèvent d'autres classements[1963]. Cela aurait permis, par contre, que fussent mieux pris en compte les dangers spécifiques à ces installations. Aucune évaluation n'a été entreprise sur l'éventuel accroissement des occurrences ou des conséquences d'un sinistre, dans le cas où l'attention portée sur ces installations serait délaissée du fait de leur déclassement. D'ailleurs, l'administration avait explicitement considéré l'existence de risques spécifiques en introduisant, quelques années auparavant,

[1962] Rapport de présentation au CSPRT, séance du 19 mars 2013.

[1963] Seules 85 installations sont uniquement classées au titre de la rubrique n° 2920, soit 2,5 % des installations concernées (rapport de présentation au CSPRT, séance du 28 septembre 2010).

l'obligation d'un contrôle périodique pour ces installations (dès 30 kW). Mais, c'était avant que le régime d'enregistrement ne fût créé…

Le changement opéré, à savoir retenir le classement pour les seules compressions de gazoduc, s'explique d'autant moins que sur 71 accidents recensés entre 1968 et 2009, mettant en cause des installations de compression, seuls deux ont concerné des gazoducs. Ces derniers nécessitent, de surcroît, une autorisation par ailleurs[1964]. L'argumentation de l'administration ne tient donc aucunement.

Le déclassement bénéficie en fait à un grand nombre d'installations, notamment les grandes surfaces commerciales. En 2010, pas moins de 3 332 installations relevant de l'autorisation étaient comptabilisées pour cette rubrique, dont 84 % étaient *« également soumises à autorisation au titre d'autres rubriques très variées (…), tels les élevages »*[1965]. Or, ces derniers vont, très rapidement, bénéficier d'une nouvelle règlementation qui va conduire à un fort relèvement des seuils de classement, notamment de l'autorisation (voir *supra)*. La conjugaison des deux déclassements leur est donc particulièrement avantageuse.

6) Les déchets n'échappent pas au déclassement

Le décret du 26 novembre 2012 apporte trois modifications à la rubrique n° 2712, pourtant créée deux années auparavant[1966], relative à l'entreposage, la dépollution, le démontage ou le découpage de véhicules hors d'usage (VHU). Parmi celles-ci, l'activité de broyage est exclue du champ de la rubrique, du fait que cette activité relève d'une autre rubrique (n° 2791). Il est introduit le régime de l'enregistrement pour des installations de véhicules terrestres hors d'usage, lorsque leur surface est comprise entre 100 et 30 000 m², le seuil d'autorisation est spectaculairement relevé, pour le porter de 50 (cinquante) m² à 30 000 (trente mille) m².

Un parc d'environ 1 700 centres VHU soumis à autorisation, a été dénombré[1967]. Selon l'administration, les relèvements de seuils *« permettraient de faire basculer une large majorité des centre VHU sous le régime de l'enregistrement. Une première évaluation estime à un peu plus de 50 % la part des installations* [qui seraient alors] *soumises à enregistrement »*[1968].

[1964] Rapport de présentation au CSPRT, séance du 28 septembre 2010, p. 2.

[1965] *Ibid.,* p. 1.

[1966] Par le décret du 13 avril 2010.

[1967] Pour ceux, du moins, qui se sont fait connaître de l'administration, tant, ce qu'on appelait souvent les « casses » de voitures, relèvent parfois de zones de non droit, avec des pollutions majeures, du sol notamment.

[1968] Rapport de présentation au CSPRT, séance du 10 avril 2011, p. 2.

Il est clairement démontré que les choix qui ont présidé à la détermination des nouveaux seuils ne reposent aucunement sur des critères environnementaux, mais bien sur des négociations avec la profession et qu'ils suivent un objectif : celui d'atteindre une forte contraction du régime d'autorisation pour chacune des activités concernées.

Pour bien l'illustrer, il est repris in extenso l'argumentaire de la DGPR en ce sens : *« Actuellement, le seuil bas de la rubrique 2712 est de 50 m². Les fédérations de professionnels souhaitent supprimer le seuil bas de la rubrique afin d'englober toute l'activité dans la réglementation ICPE, pour ne plus faire perdurer une concurrence déloyale entre les professionnels de l'activité. Inversement, vu les faibles enjeux des petites installations, la DGPR souhaite augmenter le seuil bas de la rubrique. Il est proposé de remonter le seuil de la rubrique à 100 m² ».*

« *Un seuil haut d'enregistrement jusqu'à 100 000 m² est également demandé par les fédérations de professionnels afin de faire passer toute la profession dans le régime de l'enregistrement et ainsi supprimer les problématiques de distorsion de concurrence. Vu les impacts des grandes installations, il est proposé de fixer le seuil haut de la rubrique à 30 000 m² ».*

Il est intéressant de se voir confirmer, à cette occasion, que les changements de seuils de classement sont bien facteurs de concurrence déloyale, comme le pointe la profession. Par ailleurs, le rapporteur du projet dévoile, dans la presse, les raisons du choix de porter le seuil à 30 000 m² : *« Une étude a évalué que le positionnement à 3 hectares ferait passer 50 % du parc actuel sous le régime de l'enregistrement »*[1969]. L'objet était en effet de diminuer d'au moins la moitié des installations soumises à autorisation ; le seuil retenu a donc été recherché et retenu en conséquence, sans que les enjeux environnementaux aient été pris en compte.

Ce déclassement a été réalisé, alors que ces activités sont régulièrement sources de fortes nuisances de voisinage (bruit, envol de poussières, parfois flux importants de véhicules) et de pollutions (contamination des sols par l'infiltration des liquides contenues dans les véhicules, parfois pollution des eaux, en fonction des sites d'implantation). Elles font, d'ailleurs, souvent l'objet de plaintes récurrentes des tiers.

Le cas du stockage de déchets de mercure illustre également le processus régressif mis en œuvre par l'administration. Le décret du 3 mars 2014 crée, au sein de la rubrique n° 2760 consacrée aux installations de stockage de déchets, une sous-rubrique dédiée aux seules installations de stockage temporaire de mercure métallique. La DGPR précise que par souci de cohérence *« avec l'ensemble des rubriques 27xx dédiées aux déchets et étant en présence d'un déchet dangereux spécifique connu et non mélangé à d'autres déchets, ce seuil a été défini sur la base des actuelles rubriques 1172 et 1131, le mercure étant une substance très toxique pour l'environnement et toxique pour la santé humaine »*[1970].

[1969] M. ANDRIEU, *Actu-Environnement.com.,* 28 novembre 2012.
[1970] Rapport de présentation au CSPRT, séance du 12 juillet 2013.

Les seuils respectifs d'autorisation des rubriques n° 1172 et 1131 en question sont 100 et 50 tonnes, il eût donc été logique et précautionneux, en présence de telles substances, de se fonder sur le seuil de 50 tonnes. Pour autant, le seuil retenu pour la rubrique n° 2760 est de … 200 tonnes. De plus, il y a lieu de s'interroger sur l'existence même d'un seuil pour des stockages, mêmes temporaires, de déchets de mercure métallique, alors que la même rubrique 2760, qui ne relève que du régime d'autorisation, ne comporte aucun seuil pour les installations de stockages de déchets visés, qu'ils soient dangereux (n° 2760-1) ou non dangereux (n° 2760-2).

C. La régression par la transposition

Le décret n° 2012-384 du 20 mars 2012 introduit, au sein de la nouvelle série 3000, la première rubrique issue de la directive IED[1971] : la rubrique n° 3642[1972]. Ce faisant, il préfigure déjà, de notre point de vue, l'évolution de la nomenclature dans les années à venir. En effet, la création de cette rubrique a été le prélude au déclassement massif d'installations, avec un relèvement très élevé du seuil d'autorisation. Dans un premier temps, il est ainsi procédé à un alignement du régime d'autorisation sur les seuls rubriques et seuils de la directive IED, accompagné d'une rétrogradation pour les autres installations classées (les plus nombreuses) au profit, au mieux, de l'enregistrement, voire de la déclaration.

Dans un second temps, ce pourrait bien être la disparition progressive, mais *in fine* quasi complète, de toutes les rubriques (hors Seveso) ne relevant pas de la directive IED. A compter du 1er juin 2015, date d'entrée en vigueur de la série 4000 relative aux rubriques Seveso et de la suppression simultanée de la plupart des rubriques 1000, la tentation administrative pourrait être grande de procéder ensuite à la suppression des rubriques 2000, sous couvert de redondance par rapport à la série 3000 (voir *infra)*.

Le décret n° 2013-375 du 2 mai 2013 transpose l'annexe I de la directive IED en créant cette fois 40 nouvelles rubriques, subdivisées en 64 sous-rubriques, au sein de la série 3000. Dans l'attente d'une harmonisation complète de la nomenclature, une même activité relevant de la directive IED pourra être classée au titre à la fois de rubriques 2000 et 3000. Toutefois, souvent les seuils, et même les intitulés, ne correspondent pas entre ces deux séries. Des imprécisions majeures demeurent donc encore en matière de doubles classements. D'un côté, maintes activités relevant de l'annexe I de la directive IED, inscrites de ce fait dans la série 3000, conservent encore leur classement originel au sein de la série 2000, voire 1000. De l'autre, des substances dangereuses mises en œuvre dans certaines installations classées, comme des substances inflammables, et

[1971] Directive n° 2010/75/UE du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution), publiée au JOUE du 17 déc. 2010, n° L 334.

[1972] Rubrique consacrée au traitement et à la transformation en vue de la fabrication de produits alimentaires ou d'aliments pour animaux.

nomenclaturées à ce jour dans la série 1000, ne se retrouvent pas dans la liste des activités soumises à la directive IED.

Cette transposition a été l'occasion, à l'instar de la rubrique « historique » précitée n° 3642, d'aligner un grand nombre de seuils d'autorisation sur les seuils (bien plus élevés) de la directive et de renforcer, fortement et durablement, le processus de déclassement de la grande majorité des activités soumises à la réglementation française. Selon la DGPR, l'avenir est écrit : la transposition de la directive IED *« devrait conduire à reprendre à l'identique la nomenclature de cette directive dans une partie spécifique de la nomenclature ICPE. (…) L'introduction de l'intitulé des rubriques IED pourra alors conduire à se poser la question du maintien des rubriques correspondantes de l'actuelle nomenclature. Ainsi par exemple, la directive IED vise de manière générale la fabrication industrielle de produits chimiques de base ; l'introduction d'une telle rubrique pourrait permettre de supprimer toutes les rubriques traitant de manière distincte de la fabrication de telle ou telle substance »*[1973].

En outre, aucune des rubriques 3000 n'est soumise à la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), tout comme ne le sont pas, non plus, les activités relevant de l'enregistrement. C'est donc à une double régression à laquelle nous assistons, du fait même que la vocation de cette taxe est, rappelons-le, de financer pour partie l'inspection des ICPE.

Le décret n° 2014-285 du 3 mars 2014 transpose, quant à lui, la directive Seveso 3 au sein de la nomenclature. Or, la création de la série 4000 qui en est issue n'a pas été l'occasion, à quelques exceptions près, de restreindre le champ du régime de la déclaration, au moins pour les substances les plus dangereuses, pour lui substituer *a minima* celui de l'enregistrement. Au contraire, de nombreux seuils ont été relevés dont celui de la déclaration. Citons, à titre d'exemple, la rubrique n° 4707 relative à l'arsenic V et à certains de ses dérivés, où l'autorisation, qui n'avait jusqu'alors pas de seuil (n°1150-7), est portée à un seuil d'une tonne. Il s'agit pourtant là de cancérogènes avérés pour l'homme et de substances particulièrement nocives pour l'environnement.

En outre, la révision de la nomenclature a conduit, à l'occasion de la transposition, au relèvement de seuils d'autorisation de nombreuses substances, tels : les liquides inflammables, les liquides pétroliers, les peroxydes[1974] organiques, les gaz naturels, l'acétylène, l'ammoniac, le fluor, etc.

De plus, et c'est un autre effet majeur de la refonte opérée, des fabrications de substances dangereuses pourraient échapper, purement et simplement, au régime d'autorisation et voire au régime des ICPE, si elles ne relèvent pas d'une rubrique de la série 3000. En effet, la directive se réfère à la nature et à la quantité des substances

[1973] DGPR, *« simplification / mise en place du régime d'enregistrement : bilan 2010 - 2011 et axes de réflexion pour 2012 », Ibid.*, p. 7.

[1974] Produits chimiques très réactifs comportant un ou plusieurs radica(ux) O2. A titre d'exemple, l'eau oxygénée est en fait du peroxyde d'hydrogène (H2O2).

présentes dans l'installation. Elle ne s'applique pas aux fabrications en tant que telles, contrairement à de nombreuses rubriques de nos séries originelles 1000 ou 2000. En conséquence, avec la suppression, déjà opérée pour partie, de ces rubriques, une fabrication qui ne serait pas visée par la série 3000, pourrait se trouver exclue du champ des ICPE. Et ce, quand bien même elle mettrait en œuvre des substances visées par la directive Seveso, du moment que les quantités présentes sur le site restent inférieures aux seuils de ladite directive, qui sont repris à l'identique par la série 4000. C'est le cas, par exemple, de la fabrication de solides inflammables (n° 1450), de soude ou de potasse caustique (n° 1630), ou plus généralement de la fabrication de substances très toxiques, visées jusqu'alors par la rubrique n° 1110.

On mesure l'étendue de la régression. Outre le déclassement de tels sites, il n'est pas impossible non plus que cela accroisse fortement la tendance actuelle de reporter une quantité substantielle des substances dangereuses, et leurs risques associés, sur la route ou le rail, en vue de leur acheminement vers le site industriel, selon les règles de logistique du flux tendu. La multiplication de tels transports dangereux qui pourrait en résulter n'est pas sans risque, indépendamment des problèmes de trafic et de production supplémentaire de gaz à effet de serre.

La Cour des comptes, dans son référé rendu public le 9 avril 2015, portant sur la mutation industrielle du bassin de Lacq, rappelle d'ailleurs les insuffisances de la réglementation en ce qui concerne les risques liés au stockage des matières dangereuses sur les voies ferrées : « *Une part du risque, très encadré par la réglementation sur les installations classées pour les sites industriels eux-mêmes, est reportée sur le transport* »[1975]. Elle précise que les contrôles étaient trop peu nombreux pour être dissuasifs. En cause principalement les installations terminales embranchées (ITE) : « *Deux des trois accidents ferroviaires de transport de matières dangereuses survenus depuis 2008, qui auraient pu être très graves, ont concerné la partie privative des ITE* »[1976].

A la suite des sept incidents qui sont intervenus en deux mois, entre décembre 2013 et janvier 2014, sur les trois principaux centres de triage du pays (Le Bourget en Seine-Saint-Denis, Woippy en Moselle et Sibelin dans le département du Rhône), le ministre des Transports a commandé un rapport au CGEDD portant sur les causes de ces sinistres et sur les mesures permettant d'en réduire l'occurrence. Le rapport, achevé en septembre

[1975] L. RADISSON, *« Ségolène Royal annonce une nouvelle réglementation des voies ferrées sur sites industriels», Actu-Environnement.com,* 15 avril 2015.

[1976] Les ITE relèvent pour partie du domaine public ferroviaire géré par Réseau ferré de France (RFF) et pour partie du domaine privé. La Cour des Comptes met en avant l'absence de texte désignant l'autorité chargée de contrôler ces installations et définissant les responsabilités entre l'exploitant et l'utilisateur des voies. De plus, la réglementation applicable au réseau national ne s'applique pas, sauf convention, à la partie privée des voies. Par un courrier en date du 3 avril 2015, la ministre de l'Ecologie répond que le contrôle des ITE est régi par le décret du 1er avril 1992 relatif aux mesures à prendre pour assurer la sécurité des travailleurs dans les établissements où il est fait usage de voies ferrées. Mais ce contrôle, qui s'exerce uniquement au titre de la sécurité des travailleurs par l'inspection du travail, *« se heurte au nombre très limité d'agents compétents pour l'exercer ».* Ce qui pose à nouveau le problème de fond de l'articulation entre le Code de l'Environnement et celui du Travail, et du domaine de compétence des administrations correspondantes pour la surveillance d'activités ou d'installations aussi techniques.

2014, n'a jamais été publié tant le sujet reste sensible, d'autant plus qu'il pointe, à nouveau, les déficiences de la réglementation[1977].

Par ailleurs, il était prévu qu'un autre décret paraisse, modifiant la colonne B de l'annexe à l'article R. 511-9, relative à la TGAP propre aux nouvelles rubriques 4000. Le projet de décret avait même été présenté à la séance du CSPRT du 12 juillet 2013, au cours de laquelle l'administration avait précisé que *« les seuils de TGAP ont été revus pour être adaptés au reste des installations Seveso, sans à-coup important par rapport au régime actuellement applicable »*[1978]. Or, le texte n'a jamais vu le jour, mettant clairement en évidence la volonté persistante du Gouvernement de supprimer cette taxe, à l'écoute, une fois encore, des lobbies industriels.

Cette démarche rampante a commencé par le régime de l'enregistrement, exonéré de TGAP, s'est poursuivie par la nouvelle série 3000, qui en est également exemptée, puis par la série 4000. La démarche devait être achevée l'année suivante, avec la disparition de la TGAP dans la loi de finances 2015, au motif que cette taxe, que l'administration avait bien pris le soin entre-temps de vider de sa substance, était d'un faible rapport. Les parlementaires en ont finalement décidé autrement, mais ce n'est certainement que partie remise[1979]. De toute façon, grâce à toutes ces mesures et aux réformes amaigrissantes successives du régime d'autorisation, le résultat actuel est proche de la quasi-disparition de la TGAP pour les ICPE.

Une nouvelle tentative en faveur de l'exonération totale de la TGAP ne s'est d'ailleurs pas fait attendre. Ainsi, parmi les 51 nouvelles mesures de simplification de la vie des entreprises présentées le 1er juin 2015 par Thierry Mandon, secrétaire d'Etat chargé de la simplification, figure à nouveau la suppression de la TGAP pour toutes les ICPE, au motif que c'est *« une taxe à faible rendement* [mais pour les raisons précitées] *qui pèse sur des activités productives »,* qui n'a *« aucun effet incitatif »* et dont la suppression *« n'aura aucune conséquence environnementale »*[1980]. Son effet n'est effet pas incitatif et son rendement est faible, par le fait aussi qu'il s'agit d'une taxe peu élevée. Elle ne pèse donc nullement sur les entreprises. Cette situation témoigne plutôt de l'absence de politique en matière de fiscalité écologique. Il conviendrait plutôt de mettre en place une telle politique, qui soit à la fois incitative et source de créativité plutôt que d'inverser les problèmes.

Rappelons à cet égard que le rapport de F. Barthélémy et M. Grimot, qui fut à l'origine du régime de l'autorisation simplifiée, préconisait, au contraire, que : *« La TGAP, taxe*

[1977] A.S. LUCHEZ*, « Gares de triage : comment réduire les risques liés aux matières dangereuses ? », Actu-Environnement.com,* 15 juin 2015.

[1978] Rapport de présentation au CSPRT (daté du 3 juillet), séance du 12 juillet 2013, p. 6.

[1979] Le Gouvernement avait voulu la supprimer pour les ICPE dans la loi de finances 2015 (projet de loi AN n° 2234 du 1er octobre 2014, art. 8, al. 1 à 4) ; la suppression fut mise en échec par un amendement parlementaire (n° I-CF236 du 3 octobre 2014), qui fut adopté par la Commission des finances de l'Assemblée nationale le 8 octobre.

[1980] Selon le Conseil de la simplification in L. RADISSON, *« Le Gouvernement simplifie la vie des entreprises », Actu-Environnement.com,* 1er juin 2015 ; voir aussi : M. BELLAN, *« Simplification : le gouvernement allège les contraintes des entreprises industrielles », lesechos.fr,* le 31 mai 2015.

annuelle sur les installations classées, devrait être étendue à toutes les installations soumises à autorisation avec enquête publique, à l'exclusion des élevages et les coefficients multiplicateurs devraient tenir compte des seuils prévus par différentes directives Seveso, IPPC etc. ». Le taux de base, qui était alors de 335,39 euros, devait même, selon ces auteurs, *« être significativement augmenté, pour être porté à 500 ou 600 euros »*[1981].

Le bilan global des modifications de nomenclature opérées à l'occasion de la transposition des directives IED puis Seveso 3 conduit à une régression massive, d'autant plus qu'elle s'ajoute déjà au processus régressif de l'enregistrement. Ainsi, comme l'administration l'annonçait dès mai 2011 : *« La transposition de la directive IED, puis celle de la directive Seveso III*[1982] *seront l'occasion de procéder à un examen rigoureux de la nomenclature des ICPE en matière de pertinence des rubriques et des critères de classement »*[1983]. A peine un an plus tard, l'administration considérait qu'après l'avènement des séries 3000 et 4000, *« ces multiples aménagements devraient permettre, au final, d'aligner la nomenclature des ICPE avec la liste des activités figurant à l'annexe I de la directive IED »*[1984].

Comment faut-il comprendre cette annonce : mettre en cohérence la nomenclature ICPE avec la directive IED, et éviter notamment toute redondance, ou plutôt supprimer toutes les rubriques et tous les classements des activités, nombreuses, qui ne sont pas visées par la directive IED ? Dans un premier temps, le régime de l'enregistrement pourrait en effet se substituer au régime d'autorisation, dans la suite du processus diligenté depuis plusieurs années maintenant.

Dans un second temps, sous la pression des lobbies et du contexte social et économique de plus en plus dégradé, ce régime pourrait rapidement être appelé à disparaître à son tour et ne laisser place qu'au classement IED, dont les activités sont limitées et les seuils très élevés. Le potentiel de régression est substantiel**,** quand on compare le nombre de rubriques relevant de la directive IED - même si on y ajoute les rubriques 4000, qui visent peu d'installations - à celui qui préexistait dans notre nomenclature à fin 2012.

Dans un sursaut, peut-être subsistera-t-il le régime de la déclaration, en sus du régime d'autorisation IED ? La boucle aura alors été bouclée, à l'issue d'une suprême démarche dite de simplification, à savoir revenir aux deux classes de 1976, avec la déclaration et l'autorisation, sur le fondement d'une nouvelle nomenclature 3000 et 4000. A la différence près, fondamentale, que les seuils d'autorisation auraient été entre-temps considérablement augmentés, pour ne retenir que 10 à 20 % des établissements initialement autorisés : soit, *in fine,* 1 à 2 % de l'ensemble des ICPE.

[1981] F. BARTHELEMY et M. GRIMOT, *op. cit.,*janvier 2006, p. 4 et 25. Le taux de base était, huit années plus tard, de 415,06 euros (valeur 2014).

[1982] Proposition de directive du Parlement Européen et du Conseil concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

[1983] DGPR, *« Point d'information : actions en cours en matière de simplification des procédures ICPE »,* document daté du 31 mai 2011, présenté à la séance du CSPRT du 28 juin 2011, p. 3.

[1984] Rapport de présentation au CSPRT, séance du 18 septembre 2012.

La loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à « la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives » ouvre la voie. Elle autorise en effet le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure « *aux fins de supprimer ou de simplifier* » les régimes d'autorisation préalable et de déclaration auxquels sont soumis les entreprises et les professionnels dans le cadre de l'exercice de leur activité, et de *« remplacer certains de ces régimes d'autorisation préalable par des régimes déclaratifs »* (art. 10).

Des quelque 60 000 établissements relevant du régime d'autorisation qui étaient dénombrés lors de l'édiction de la loi du 19 juillet 1976[1985], on passerait alors, au cours de notre décennie, à 12 000 ou 15 000.

D. La régression par la réduction du rayon d'affichage d'enquête

1) La problématique de la détermination du rayon d'affichage

Les rayons d'affichage ont pris corps lors des enquêtes *commodo et incommodo* relatives à la première classe, dans le cadre du décret de 1810. Ces rayons rendent non seulement compte de l'aire d'impacts potentiels des activités visées, mais aussi de l'ampleur que l'administration entend donner à l'information du public, en vue de sa participation à l'enquête. L'autorisation ne pouvait ainsi être accordée qu'après enquête, avec un rayon d'affichage de 5 km. Il est à souligner que ce rayon d'affichage, unique en 1810, s'est pérennisé jusqu'à nos jours puisqu'il se retrouve aussi bien dans la loi du 19 décembre 1917 que dans celle du 19 juillet 1976 où il a longtemps représenté, dans l'une comme dans l'autre, le rayon le plus étendu.

Conformément à l'article 5 de la loi du 19 décembre 1917, le classement des industries visées par la loi est déterminé par un décret en Conseil d'Etat (décret de nomenclature). De même, en vertu de l'article 7 (§ 3) de la loi, le rayon d'affichage de l'enquête *de commodo et incommodo* qui *« ne devra pas dépasser cinq kilomètres »* est fixé par décret, pour chaque industrie concernée. D'un rayon unique de 5 km, on passe ainsi à un rayon maximal de 5 km.

Si le choix de ce rayon trouve son origine historique dans l'affaire des soudières de Marseille (voir *infra)*, le choix des autres distances relève davantage encore de l'arbitraire : à savoir 1 km, 2 km et 3 km. Le rayon de 4 km, quant à lui, n'a guère été retenu, pour des raisons inexpliquées[1986]. Sous l'empire de la loi de 1976, le rayon maximal de 5 km n'a été révisé que tardivement, à savoir en 1985, par l'ajout du rayon de

[1985] Il était dénombré plus de 64 000 établissements soumis à autorisation en 1999 (voir *supra).*

[1986] La littérature est muette à ce sujet et la DGPR interrogée en ignore également les raisons. La nomenclature actuelle n'a guère changé cet ordre des choses : le rayon d'affichage de 4 km a fait certes son apparition mais reste encore marginal (voir *infra)*.

6 km pour certaines activités Seveso, malgré l'importance croissante des dangers et des inconvénients en jeu et de la perception sociale de ceux-ci.

La loi de 1917 précise comment déterminer le rayon d'affichage. Cette distance doit ainsi se calculer, non pas à partir du centre de l'établissement concerné mais de ses abords, c'est-à-dire dans toutes les directions, ou, pour reprendre la formulation employée à l'article 1er du décret d'application du 24 décembre 1919, *« à partir du périmètre extérieur de l'établissement »*. Dès lors, le terme même de rayon (d'affichage), initialement créé par le décret du 15 octobre 1810 et repris par la loi de 1917, n'est pas d'une grande justesse, puisqu'il ne correspond pas à un rayon, mais plutôt à un périmètre déterminé à partir des limites extérieures de l'établissement.

Le décret de 1919 apporte d'ailleurs une utile précision, à savoir qu'il suffit qu'une partie d'une commune soit touchée par l'un des points extrêmes de ce périmètre, pour que l'obligation d'affichage s'impose sur tout le territoire de cette commune : *« Il est procédé à l'affichage sur le territoire compris dans la zone ainsi délimitée et, dans tous les cas, à la mairie des communes situées, en totalité ou en partie, dans cette zone ».* Et ceci, quand bien même le centre urbain de ladite commune ne serait pas touché[1987]. La loi du 19 juillet 1976, après plusieurs formulations, reprendra une disposition semblable, mais de façon moins claire.

Ainsi, jusqu'en 2010 il était initialement prescrit que le périmètre d'enquête comprenait l'ensemble des communes concernées par les risques ou inconvénients dont l'établissement pouvait être la source, et correspondait au minimum au rayon d'affichage fixé dans la nomenclature (article R. 512-14). La loi de 1976 a introduit la notion de rayon minimal d'enquête (et non plus maximal, comme dans le cadre de la loi précédente). La faculté est ainsi laissée au préfet d'étendre le périmètre d'enquête, au-delà du rayon fixé dans la nomenclature en fonction des dangers ou inconvénients de l'installation projetée. C'est d'ailleurs pourquoi, longtemps les tableaux de nomenclature établis par l'administration mentionnaient qu'il s'agissait d'un rayon minimal d'enquête. Cette inscription a toutefois disparu depuis plusieurs années, du fait que, à de très rares exceptions près, l'administration s'en était toujours tenue au rayon indiqué dans la nomenclature.

Par contre, aucune disposition n'avait précisé comment calculer ce rayon, notamment dans le cas où l'on a affaire à un établissement qui comporte, comme c'est fréquent, plusieurs installations classées soumises à autorisation. Le juge a quelque peu clarifié cette question en établissant que le rayon d'affichage devait être calculé à partir des limites extérieures de l'installation projetée, et non depuis le point central de cette installation[1988].

[1987] Voir la jurisprudence constante établie par l'arrêt CE, 4 avril 1884, *Cne du Vésinet*, *Rec.,* p. 265.

[1988] TA Strasbourg, 19 juin 1990, *Assoc. Lidenkuppel et a.,* n° 881432 et 881474, *RJE 1991,* p. 221 ; CAA Lyon, 7 déc. 1999, *Comité d'Izeaux pour la défense de la qualité de la vie,* n° 98LY00059.

La réforme introduisant le régime de l'enregistrement a donné l'opportunité de modifier l'article R. 512-14, par l'article 10 du décret du 13 avril 2010, afin de tenir compte de la jurisprudence. Désormais le périmètre d'enquête comprend *« l'ensemble des communes concernées par les risques et inconvénients dont l'établissement peut être la source et, au moins, celles dont une partie du territoire est située à une distance, prise* ***à partir du périmètre de l'installation,*** *inférieure au rayon d'affichage fixé dans la nomenclature des installations classées pour la rubrique dont l'installation relève »*. On est donc revenu au périmètre de l'installation, sans que toute confusion ou incompréhension ait été complètement résolue pour autant.

En effet, s'il convient bien de déterminer la distance d'affichage à partir du *« périmètre de l'installation »*, cette notion reste absconse. Ce périmètre doit-il par exemple être limité à l'atelier de transformation de matériaux ou au périmètre de l'établissement en son entier ? Quel décompte faire, en cas d'installations projetées réparties au sein d'un vaste site ?

Le périmètre de l'établissement semblerait l'interprétation la plus appropriée, à la lumière d'une disposition du Code de l'environnement relative aux sites « Seveso », selon laquelle les installations à haut risque technologique pour la santé ou la sécurité des populations voisines et pour l'environnement peuvent faire l'objet de servitudes d'utilité publiques à l'intérieur d'un périmètre délimité autour de l'installation concernée (art. L. 518-8). Sachant qu'en la matière, il faut entendre établissement en lieu et place d'installation (voir *supra),* comme en atteste la mise en œuvre de servitudes d'utilité publique qui ne peuvent se concevoir qu'à l'extérieur de l'établissement. Mais dans ce dernier cas, le périmètre doit-il se limiter à l'enveloppe constituée par le périmètre de l'usine, ou bien s'étendre à toutes les limites de propriété ?

Si l'on s'en réfère aux prescriptions relatives aux nuisances sonores et aux émergences admissibles, la réglementation ne connaît que les limites de propriété et non pas celles de l'installation ou des installations concernée(s) (voir *supra).* La directive n° 2011/92/UE du 13/12/11 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés, modifiée par la directive n° 2014/52/UE du 16 avril 2014, reprend à son tour la terminologie de rayon d'affichage, en matière d'information du public, mais sans en donner la définition (article 6.5).

Il est à rappeler que la création du régime de l'enregistrement s'éloigne du principe, certes théorique mais réglementaire, du rayon minimal d'affichage. En effet, dans le cadre de la procédure dite du « basculement », contrairement au régime général d'autorisation le préfet ne peut choisir un rayon autre que celui de 1 km, qui correspond au rayon le plus faible de la nomenclature dans le cadre de la loi de 1976.

En ce qui concerne l'étendue du rayon d'affichage, si le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 (article 44) avait pris le soin de préciser que la nomenclature résultant du décret du 20 mai 1953 constituait, *« à titre transitoire »,* la nomenclature prescrite à l'article 2 de la loi du 19 juillet 1976, aucune modification majeure n'était cependant intervenue durant plusieurs décennies, malgré la parution de plus de vingt décrets de nomenclature, avant que ne fût initiée la refonte en juillet 1992. Aussi, en vertu du même article du décret, le rayon d'affichage d'enquête a été celui qui figurait dans la

nomenclature des établissements dangereux, insalubres ou incommodes ; *« à défaut, il* [était] *fixé à 500 mètres »*[1989].

Lors de la création du régime de l'enregistrement, il paraît inconséquent d'avoir maintenu pour le régime de l'autorisation les dernières rubriques de l'ancienne nomenclature avec des rayons d'affichage de 0,5 km, c'est-à-dire inférieurs à la procédure allégée dite du « basculement » de l'installation soumise à enregistrement (voir *supra)*. Il convenait soit de faire faire basculer les activités visées dans le régime de l'enregistrement, soit de supprimer le rayon de 0,5 km.

La distance minimale de 500 m, que l'on retrouve en matière d'éloignement d'une installation par rapport aux tiers (cas des éoliennes terrestres ou de certains IOTA), provient vraisemblablement des débats parlementaires relatifs à la loi du 20 avril 1932 modifiant celle du 19 décembre 1917. Les députés avaient alors considéré, lors de la séance du 17 février 1930, que *« tous les établissements de la première classe devaient être éloignés des habitations de 500 mètres au moins »*[1990]. *S*i *c*ette disposition ne fut finalement pas retenue, compte tenu de l'opposition du Sénat, et si aucune distance minimale d'éloignement ne fut fixée, tant dans la loi de 1917 que dans celle de 1976, il semble bien, par contre, que cette distance ait servi de référence par la suite en matière de rayon d'affichage.

Là où la législation sur les établissements classés se réfère à un rayon d'affichage, alors qu'il s'est toujours s'agi de périmètre d'affichage déterminé à partir des limites extérieures de l'établissement concerné, d'autres lois reposent sur des critères différents. La loi relative aux monuments historiques, par exemple, se fonde sur un rayon calculé à partir du centre des monuments visés pour déterminer un périmètre de protection. Il détermine, pour le coup, un vrai cercle autour des monuments concernés.

Bien souvent, de tels rayons n'existent pas, comme dans le domaine de l'eau. Ainsi, en application de l'article R. 214-6, le document d'incidence doit notamment indiquer *« les incidences directes et indirectes, temporaires et permanentes, du projet sur la ressource en eau, le milieu aquatique, l'écoulement, le niveau et la qualité des eaux, y compris de ruissellement, en fonction des procédés mis en œuvre, des modalités d'exécution des travaux ou de l'activité, du fonctionnement des ouvrages ou installations, de la nature, de l'origine et du volume des eaux utilisées ou affectées et compte tenu des variations saisonnières et climatiques »*. Sur la base de ces éléments d'appréciation, l'autorité organisatrice de l'enquête publique fixe le périmètre de façon souveraine, en fonction du périmètre qu'elle considère pouvant être affecté par l'opération envisagé. Il en résulte des disparités, selon les projets et les territoires concernés.

[1989] Disposition toujours en vigueur, comme en témoigne l'existence les deux derniers rayons résiduels de 0,5% (rubriques n° 47 et 70).

[1990] In C. GABOLDE, *op. cit.,* 1978, p. 69.

2) L'importance du rayon d'affichage pour la participation du public

En premier lieu, du fait même que le rayon d'affichage est censé comprendre « *l'ensemble des communes concernées par les risques et inconvénients dont l'établissement peut être la source »*, il représente en soi un élément d'appréciation pour le public de l'ampleur des inconvénients ou des dangers pouvant être générés par l'installation projetée. C'est d'ailleurs pourquoi, jusqu'à ces dernières années les rubriques relatives à des activités visées, par exemple, par la directive Seveso, comportaient des rayons élevés, souvent supérieurs à 3 km et même fréquemment 5 ou 6 km.

Ensuite, le rayon d'affichage va déterminer le périmètre d'enquête et, par conséquent, le nombre et les lieux d'affichage dans les communes concernées, sur les lieux habituels d'affichage, ainsi que le nombre des conseils municipaux appelés à délibérer sur le projet d'ICPE. Aussi, un rayon d'affichage restreint aura-t-il pour résultat de limiter l'information sur l'organisation même d'une enquête. Même à l'heure des réseaux sociaux (dont l'existence est d'ailleurs récente, au regard de notre sujet), l'affichage sur le terrain continue à jouer un rôle primordial. En quelque sorte, le rayon d'affichage détermine le rayonnement que l'administration entend donner à l'enquête.

D'ailleurs, en vertu des dispositions de l'article R. 512-40 (ancien art. 15 du décret du 21 septembre 1977), dans le cas où le rayon d'affichage d'enquête s'étend à un département voisin ou à une région voisine, le conseil général [départemental] de ce département mais aussi le conseil régional de la région d'implantation, ainsi que, le cas échéant, le conseil régional de la région voisine concernée, doivent être obligatoirement consultés. L'étendue du rayon est donc loin d'être sans incidence[1991].

L'importance de l'affichage dans les communes visées par le périmètre d'enquête est également attestée par le fait qu'il est demandé aux maires de justifier son respect durant toute la durée réglementaire d'affichage, par un certificat qui est adressé au préfet. De même, il entre dans les fonctions du commissaire-enquêteur de s'en assurer sur le terrain, si possible au plus tard à l'ouverture de l'enquête, et d'en rendre compte dans son rapport.

On le voit, il s'agit là d'une mesure utile et efficace en matière d'information du public et des communes concernés, sans présenter de quelconques inconvénients par ailleurs ni de coût ni de délais de procédure (sauf, justement, celui d'assurer une plus large diffusion de l'information).

Le juge quant à lui ne s'est jamais senti lié par le rayon d'affichage, qui confère à ses yeux une valeur plus procédurale qu'environnementale, du moins pour apprécier l'intérêt à agir des riverains. Ainsi, des propriétaires d'un château situé dans une commune voisine

[1991] Le fait qu'aucune liste des installations concernées n'ait été fixée à ce jour dans la nomenclature, du fait de la volonté politique constante de ne pas respecter cette exigence réglementaire, rend bien compte de l'importance que peut revêtir le périmètre d'enquête, selon les situations.

de celle où étaient projetées des éoliennes d'une très grande hauteur (cent vingt mètres), ne peuvent être regardés comme étant dans le voisinage des éoliennes en litige, distantes de quatre à cinq kilomètres de leur domicile, au motif que cette distance serait suffisamment importante pour *« réduire significativement, voire supprimer »* tout impact, y compris visuel. Cela, bien que le rayon d'affichage soit de 6 km. En conséquence, les intéressés ne justifient pas, en dépit de l'intérêt historique et de la valeur patrimoniale de leur propriété, d'un intérêt suffisamment direct et certain leur donnant qualité à agir contre les permis de construire (CAA Douai, 28 mai 2014, n° 12DA01849)[1992].

3) L'évolution régressive du rayon d'affichage

Le calcul des rayons moyens d'affichage de chacun des décrets modificatifs, dans le cadre de la loi de 1976, montre que l'évolution est très erratique (de moins de 1 km à plus de 4 km) en fonction de la nature et du nombre de rubriques visées. Toutefois, la tendance générale a été longtemps à la hausse, grâce à l'entrée de nombreuses substances dangereuses ou visées par la directive Seveso, jusqu'à ces dernières années qui ont connu, *a contrario,* un fort resserrement des rayons à la baisse.

Il est cependant à noter que les premiers décrets de nomenclature, pris en application de la loi de 1976, s'étaient accompagné d'une régression globale des classements, comme il a été vu, mais aussi d'étendue des rayons d'affichage. Ainsi, le décret n° 77-1134 du 21 septembre 1977 introduit le rayon de 500 m pour trois rubriques (sur 14). Le rayon de 1 km est très largement prépondérant avec une occurrence de plus de 70 % ; d'où un rayon moyen d'affichage de moins de 1 km, le plus faible rayon enregistré jusqu'alors dans un décret de nomenclature : symbole fort quand on sait qu'il s'agit du premier décret de nomenclature pris en application de la loi de 1976[1993].

Le décret du 9 juin 1980 s'inscrit dans la même démarche : de nombreux rayons de 0,5 km font leur entrée, y compris pour des activités fort nuisantes comme l'incinération d'ordures ménagères (voir *supra).* On note un net glissement général vers les rayons d'affichage les plus faibles : les rayons de 3 km sont l'exception, tandis que les rayons de 4 ou 5 km sont, quant à eux, inexistants parmi les 54 rubriques et sous-rubriques concernées par le décret. Ainsi, le rayon moyen ressort à 0, 72 km : le plus bas jamais enregistré.

A compter de 1982 toutefois, et jusqu'à la refonte de la nomenclature initiée en 1992, du fait de la prise en compte de la dangerosité de certaines substances, on note le

---

[1992] V. également D. DEHARBE et S. GANDET, *« Energies renouvelables », Dr. env.,* n° 220, janv. 2015, p. 37 ; A. FOURMON, *« Un an de jurisprudence en droit des énergies renouvelables », EEI.,* n° 2, fév. 2015, p. 18.

[1993] Le déclassement d'un grand nombre de porcheries, par le décret du 29 décembre 1976, alors que la loi de 1976 venait d'être publiée, était un autre signe devancier (voir *supra).* A compter du décret de 1977, chaque rubrique relative au régime de l'autorisation mentionne le rayon d'affichage. Ce n'était pas toujours le cas des décrets pris en application de la loi de 1917.

durcissement de certains classements, ce qui se retrouve dans des rayons plus élevés. Le décret du 1er septembre 1982 conduit ainsi à des rayons d'affichage élevés, résultant de l'introduction de substances dangereuses avec, pour la première fois, sous l'empire de la loi de 1976, l'utilisation du rayon de 5 km. Par contre, il n'est pas mis fin au délaissement des rayons d'affichage avec des chiffres pairs (aucun rayon de 2 ou de 4 km). Il en résulte un rayon moyen de 3,1 km, similaire à celui qui prévalait dans le décret du 24 décembre 1919.

Un premier bilan complet de la nomenclature à la date de septembre 1982 fait ressortir la présence d'un grand nombre de rubriques ou sous-rubriques comportant un rayon de 0, 5 km (229 items sur les 417 relevant de l'autorisation, soit plus de la moitié). Ceci résulte, pour la plupart des cas, de l'absence de toute mention de rayon pour les rubriques les plus anciennes. En vertu de l'article 44 précité du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977, un rayon de 0,5 km a donc été d'office affecté à ces rubriques. En effet, le décret de 1953 ne mentionnait aucun rayon pour la 2ème classe (plus fournie que la 1ère, qui comportait un rayon d'affichage), d'où le grand nombre de rayons de 0,5 km, durant plusieurs décennies, lorsque ces deux classes ont été fusionnées au sein d'un même et seul régime d'autorisation. Ce fut un autre effet pervers de la loi de 1976, ou plus précisément de son application par l'administration, quand il aurait été aisé de décréter que soit appliqué, *a minima*, un rayon de 1 km aux rubriques concernées.

Le rayon d'enquête de 6 km est introduit par le décret du 30 juillet 1985, pour l'activité, nouvellement créée, relative aux micro-organismes pathogènes ou génétiquement modifiés, ainsi que pour la fabrication de l'acier. Par contre, le décret ne comprend aucun rayon de 5 km ni, de façon récurrente, aucun rayon de 4 km. La distinction avec les deux activités affectées du rayon de 6 km n'en ressort alors que plus fortement. Par ailleurs, il est mis fin à l'introduction du rayon de 0,5 km[1994].

Deux nouveaux rayons d'affichage apparaissent dans le décret du 6 février 1986. En premier lieu celui de 4 km, utilisé comme rayon intermédiaire entre ceux de 3 et de 5 km pour des substances dangereuses. Globalement, les rayons pairs sont bien représentés avec la présence de rayons de 2, 4 ou 6 km. Par contre, la création d'un rayon de 1,5 km se révèle pour le moins insolite, et ce aussi bien pour des rubriques nouvelles qu'anciennes. Cela témoigne de l'incertitude dans laquelle était l'administration pour la détermination du rayon d'affichage, qui a toujours relevé d'une bonne dose de subjectivité ou d'approximation. Si la proportion d'activités relevant de l'autorisation reste au taux moyen de 60 %, avec 38 rubriques ou sous-rubriques concernées sur 63, ces dernières se présentent avec des rayons d'affichage élevés, eu égard aux substances dangereuses mises en œuvre. Il en résulte un rayon moyen encore jamais atteint : 3,34 km.

[1994] A une exception ultérieure près (voir *infra).*

Avec le décret du 26 septembre 1986, pas moins de 44 rubriques et sous-rubriques relèvent de l'autorisation sur un total de 56, soit quelque 79 %[1995]. Ce qui correspond au taux le plus élevé jamais enregistré. De même, le rayon moyen d'affichage s'élève au niveau inégalé de 3,67 km. Le rayon de 4 km est, pour la première fois, fortement représenté (11 occurrences, contre 12 pour le rayon de 5 km). Il semble être utilisé pour des activités ou des seuils qui nécessitent d'être différenciés du rayon de 3 km, eu égard à la nature ou au volume des substances dangereuses ou nuisantes, mais sans atteindre un degré de danger qui justifierait des rayons plus élevés. Le décret introduit encore le rayon de 1,5 km, mais pour une seule rubrique.

Le décret du 15 février 1989, en créant la rubrique dédiée aux déchetteries réintroduit le rayon de 0,5 km. Ce rayon, qui ne se retrouvera plus par la suite, y compris pour la procédure dite du « basculement » de la procédure d'enregistrement (voir *supra)*, était ainsi encore usité à la fin des années 1980. Mais ce fut la dernière fois[1996]. Par contre, le rayon hybride de 1,5 km n'est pas repris. Ce décret représente un tournant en matière de rayons d'affichage, avec même, pour la première fois, des rayons pairs qui deviennent majoritaires (7 occurrences pour le rayon de 2 km, et 6 pour celui de 4 km). Les rubriques et sous-rubriques relevant de l'autorisation constituent 72 % du total, soit un taux très élevé qui s'explique à nouveau par la nature des substances en jeu.

Le rapport précité de F. Barthélémy de 1990, relevant que de nombreux rayons d'affichage présentaient des anomalies (rayons trop importants pour certaines activités, bien trop faibles pour d'autres : notamment le rayon de 500 m), préconise de corriger ces anomalies et de retenir *« comme rayon d'affichage minimal 1 km au lieu de 500 m »*[1997]*.* Toutefois, dans tous les tableaux de nomenclature présentés, François Barthélémy renoue avec le fait de délaisser les rayons pairs : la nouvelle nomenclature proposée comporte peu de rayons de 2 km (53 sur 315) et aucun rayon de 4 km. Le recours au rayon de 5 km est exceptionnel (13 en tout) et aucun rayon de 6 km n'est exposé. Rappelons que ce dernier venait à peine de faire son entrée dans la nomenclature (en 1985).

Par contre, pas moins de 158 rayons de 1 km, soit 50 %, figurent dans le projet. Jamais une telle proportion n'avait préexisté au sein de la nomenclature, à l'exception du décret du 30 juillet 1985, mais cela concernait un rayon de 3 km (et non pas de 1 km). De ce fait,

---

[1995] Ainsi, parmi les trois seules rubriques supprimées, deux concernent l'anhydride sulfureux (produit dangereux) dont l'emploi (rubrique n° 56) et les dépôts (n° 55) sont rassemblés dans la rubrique modifiée n° 54, où ils passent de la déclaration à l'autorisation pour l'essentiel. A cette occasion, le terme de dépôt se voit substitué par celui de stockage, qui correspond davantage à la terminologie moderne (voir *supra).*

[1996] La nomenclature en vigueur à ce jour ne présente plus que deux rubriques avec un rayon de 0,5 km, qui correspondent à deux rubriques fort anciennes (n°47 et 70), en compagnie de deux autres rubriques relevant également du décret de 1810 (n° 187, 195). En 2011, l'administration avait émis l'idée, dans le cadre du processus de simplification, de supprimer ces rubriques obsolètes, mais finalement il n'en a rien été.

[1997] Inversement, il recommande aussi *« de ne prévoir de rayon d'affichage de 5 ou 6 km que dans des cas exceptionnels » :* F. BARTHELEMY, *« La révision de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'Environnement »,* Conseil Général des Ponts et Chaussées, 18 décembre 1990, n° 90-363, p. 8.

le rayon moyen revient à 1,9 km, ce qui correspond à un retour de dix années en arrière. Certaines activités relevant de servitudes d'utilité publique (rubriques AS) présentent même un rayon de 1 km, alors que les risques encourus, en cas d'accidents majeurs, sont de nature à déborder largement ce périmètre (l'accident « AZF » de Toulouse est là pour le démontrer). En ce qui concerne la proportion des rubriques et sous-rubriques relevant de l'autorisation, elle s'élève, par contre, à 70 %. Ce taux élevé s'explique principalement par l'introduction de nombreuses substances dangereuses, issues notamment de la directive susvisée de novembre 1988. Il en ressort une certaine incohérence dans la logique d'harmonisation des seuils et des rayons entre eux.

Le décret du 7 juillet 1992 compte au total 106 rubriques ou sous-rubriques relevant de l'autorisation, contre 42 pour la déclaration, soit un ratio élevé de 72 %. Par ailleurs, 39 % d'entre elles présentent un rayon d'affichage de 3 km et le rayon moyen ressort à 2,3 km. A de très rares exceptions près, tous les intitulés des rubriques et les seuils retenus correspondent exactement à ceux qui figuraient dans le rapport Barthélémy[1998].

Le bilan de la nomenclature au 15 septembre 1992[1999], intégrant le premier décret de refonte, comprend 672 rubriques et sous-rubriques, soit à peine une vingtaine de moins que lors du bilan établi dix années plus tôt, de septembre 1982, compte tenu du grand nombre de substances et d'activités introduites entre-temps. Le régime d'autorisation (AS compris) se retrouve à un taux de 63 %, correspondant à la moyenne des années antérieures. Le nombre de rayons d'affichage de 0,5 km, issus de l'ancienne nomenclature, est encore très important (soit 145 sur un total de 422).

Alors que maintes substances ou activités potentiellement nuisantes pour l'environnement sont visées par le décret du 29 décembre 1993, sur les 126 rubriques et sous-rubriques nouvelles, le régime d'autorisation ressort à un taux faible (52 %), pour un rayon moyen d'affichage d'à peine 1,8 km. Contrairement au décret précédent, le rayon d'affichage de 1 km représente même 56 %. Un seul rayon de 5 km et aucun de 6 km ne figure dans le décret. Les installations d'emploi ou de liquides inflammables, classées Seveso (rubrique AS) présentent même un rayon de 1 km, autant qu'un élevage de lapins. En fait, le parti retenu est dorénavant d'affecter un rayon de 3 km pour la fabrication des substances dangereuses ou nuisantes, et un rayon de 1 km pour leur emploi ou leur stockage, sans davantage se soucier des spécificités des substances en jeu. Cela conforte toutes les interrogations que l'on peut, et doit, porter sur les choix des seuils et sur leur justification.

[1998] C'est dire, encore une fois, l'importance toute relative du Conseil supérieur des installations classées (CSIC), auquel cet important décret avait été soumis. Son utilité, limitée, a été clairement illustrée lors des débats sur le régime de l'enregistrement (aucune de ses propositions n'avait finalement été retenue). Les principales négociations ont toujours lieu entre l'administration et les professionnels, et les principales décisions sont prises avant qu'un projet de texte ne soit présenté au CSIC. Et quand d'aventure, ce dernier (devenu ensuite le CSPRT) se prononce en renforçant sensiblement les exigences d'un texte, voire, exceptionnellement en donnant un avis défavorable, le Gouvernement n'en tient que rarement compte (voir *supra).*

[1999] *CPEN,* 86, 15 septembre 1992, p. 4823-4853.

Les micro-organismes, génétiquement modifiés ou pathogènes, font l'objet de rubriques spécifiques (n° 2680 et 2681). Le rayon de 4 km est introduit à cette occasion dans le décret, alors que le rapport Barthélémy maintenait un rayon de 3 km pour ces dangers biologiques. Pour des dangers encore mal connus, comme ceux- ci, ce rayon a été choisi car il est intermédiaire entre le rayon de 3 km, préférentiellement retenu pour des risques importants, et celui de 5 km (risques majeurs) qui fait désormais figure d'exception.

On dénote une nouvelle vague de régression, au cours de cette période, après celle qui avait immédiatement suivi l'édiction de la loi de 1976, portant aussi bien sur le classement (voir *supra)*, que sur le rayon d'affichage.

Avec le décret n° 96-197 du 11 mars 1996 la proportion de rubriques et de sous-rubriques relevant de l'autorisation se situe dans la moyenne : soit 60 %. Le rayon d'affichage moyen reste par contre faible, 1, 7 km, avec un grand nombre de rayons de 1 km (52 sur un total de 90), pour 3 de 5 km et aucun de 6 km. Le rayon de 4 km, quant à lui, est également absent selon une constance rarement interrompue.

Le décret du 28 décembre 1999 classe de nombreuses substances dangereuses ou nuisantes et en les affectant de servitudes d'utilité publique (AS). C'est le cas, notamment, des stockages de nitrate d'ammonium (substance concernée par l'accident « AZF » qui surviendra à Toulouse). De ce fait, les rayons d'affichage sont élevés, avec, pour la première fois, une proportion importante de rayons de 6 km, mais aussi de 4 km (qui ont supplanté, dans ce décret, les rayons de 5 km). Il en résulte à la fois une forte proportion de rubriques et de sous-rubriques relevant de l'autorisation (68 %) et un rayon moyen d'affichage élevé de 3,5 km. Le rayon de 1 km devient le rayon le moins bien représenté. Il convient de souligner également un taux de rayons pairs, resté inégalé à ce jour, pour près de 66 %, alors que ceux-ci avaient presque toujours été délaissés. Désormais, ils seront mieux représentés dans les décrets. Ce décret marque ainsi une nouvelle étape dans l'évolution de la nomenclature.

Le décret du 10 août 2005 porte sur 58 rubriques et sous-rubriques, dont 66 % relèvent de l'autorisation. Ce taux relativement élevé s'explique par les nombreuses substances dangereuses visées, comme cela se retrouve pour le rayon moyen d'affichage qui ressort à 3,4 km. Le décret se distingue également par le fait que, pour la seule fois avec le décret du 6 février 1986, aucun rayon d'affichage n'est délaissé ; les rayons sont même très bien répartis avec, par exemple, autant de rubriques/sous-rubriques affectées d'un rayon de 1 km que de 6 km. Les rayons pairs représentent ainsi près de la moitié des rayons. A l'exception des décrets du 13 avril 2010 et du 30 décembre 2010, jamais une telle proportion ne se retrouvera par la suite, la tendance de fond à privilégier les rayons impairs reprenant son cours (voir l'histogramme en page 881).

En septembre 2005, seules 17 rubriques de l'ancienne nomenclature subsistent encore, avec pour la plupart un rayon de 0,5 km. Dans l'ensemble, les rayons de 1, 2 et 3 km prédominent largement (ils forment les deux tiers), les rayons de 4 et même de 5 km restant les moins représentés. Ils sont délaissés, notamment pour le régime AS, au profit

du rayon de 6 km. La césure se renforce alors entre les faibles rayons d'affichage du régime d'autorisation et les rayons élevés du régime Seveso.

Le décret du 31 mai 2006 procède à d'importants changements dans la nomenclature. Le rayon moyen d'affichage atteint tout juste 2 km, du fait que de nombreuses rubriques se présentent avec un rayon de 1 km (23 rubriques et sous-rubriques sur 56). La plupart des rayons sont délaissés, à savoir les rayons de 2, 4 et 5 km, car des rubriques relatives à des substances chimiques dangereuses passent du seuil A au seuil AS, avec un rayon respectivement de 3 à 6 km, sans rayon intermédiaire.

Compte tenu de la nature des rubriques modifiées par le décret du 8 juillet 2009, portant essentiellement sur des substances dangereuses, la proportion de rubriques et de sous-rubriques relevant de l'autorisation est très élevée (82 %) ; il en va de même pour le rayon moyen d'affichage (3,7 km), qui est essentiellement dû au nombre élevé de rubriques AS se présentant avec un rayon de 6 km.

Le décret renforce la dualité dans le choix des rayons d'affichage qui ressortait des décrets précédents : le rayon de 3 km est retenu pour le régime d'autorisation et celui de 6 km pour le régime AS. De ce fait, ces deux rayons prédominent très largement. Les rayons intermédiaires de 4 ou de 5 km cèdent la place au rayon maximal de 6 km pour les substances ou les activités les plus dangereuses. La différenciation entre les deux régimes d'autorisation devient ainsi bien marquée. Mais cette logique, qui aurait pu se maintenir pour cette raison, sera bientôt battue en brèche à l'occasion de la transposition de la directive Seveso 3 (voir plus loin).

Du fait de l'introduction du régime d'enregistrement dans la plupart des rubriques du décret n° 2010-367 du 13 avril 2010, le régime d'autorisation devient largement minoritaire, avec plus que 38 % des rubriques et des sous-rubriques. De même, le rayon moyen d'affichage s'abaisse fortement à 1,3 km, à l'image de la situation qui prévalait avec le premier décret de nomenclature de la loi de 1976 (décret du 21 septembre 1977). C'est même, avec ce dernier, le seul décret à ne comprendre que des rayons inférieurs ou égaux à 2 km. L'on pourrait penser que les activités concernées ne présentent pas de dangers tels, qu'ils justifieraient un rayon d'affichage plus élevé. Or, il n'en est rien : cela pose à nouveau la question de la représentativité de la nomenclature, en ce qui concerne la nature, l'étendue des nuisances et des dangers potentiels des activités classées. En effet, il s'agit, en l'espèce, de stockages de substances combustibles, qui sont fortement polluantes (et à longue distance) en cas d'incendie, telles que des matières plastiques, des caoutchoucs, des résines ou des pneumatiques.

De surcroît, l'introduction du régime de l'enregistrement, au sein de ces rubriques, a eu pour conséquence de rehausser considérablement les seuils d'autorisation ; de ce fait, les activités qui restent soumises à autorisation ne concernent plus que des établissements de très grande taille, au sein desquels un sinistre pourrait se traduire par des effets sensibles à forte distance. Or, les rayons d'affichage n'ont pas été modifiés pour autant.

Bien que peu représentatif avec un total de 34 rubriques et sous-rubriques créées ou modifiées, le décret n° 2010-369 du 13 avril 2010 se distingue par plusieurs traits. En

premier lieu, 68 % relèvent du régime d'autorisation du fait notamment d'activités dangereuses. Toutefois, le rayon de 2 km prédomine largement et aucun rayon n'est supérieur à 3 km, même pour les installations de traitement de déchets dangereux relevant du régime AS. De ce fait, le rayon moyen est d'à peine 1,9 km. Le texte amplifie la tendance observée sur les dernières années, à savoir un resserrement par le bas des rayons d'affichage.

Le décret du 30 décembre 2010 comprend 73 rubriques et sous-rubriques, dont 73 % relèvent de l'autorisation compte tenu du grand nombre d'activités classées AS, qui s'ajoutent au régime A. Il en résulte un rayon moyen d'affichage très élevé de 4,1 km, du fait que les classements AS sont affectés d'un rayon de 6 km. Comme pour d'autres décrets, les rayons intermédiaires entre le classement A (3 km) et AS (6 km), à savoir les rayons de 4 et 5 km, ne figurent pas. De ce fait, la distinction reste bien marquée entre les substances, de même nature, visées par le seuil Seveso et celles qui n'en relèvent pas. Toutefois, de façon bien moins cohérente, il est à relever que pour les mêmes substances, y compris Seveso, présentes en petites quantités, le régime de la déclaration est affranchi de tout contrôle périodique (absence totale de classement DC).

Sur un total de 37 rubriques et sous-rubriques visées par le décret du 20 mars 2012, 57 % d'entre elles relèvent de l'autorisation, ce qui est globalement peu élevé, de même que le rayon moyen d'affichage (2,5 km), eu égard aux substances et activités dangereuses en jeu. Le rayon de 3 km prédomine. Si le rayon de 6 km se retrouve pour la seule sous-rubrique du décret relevant de la directive Seveso, le délaissement de rayons intermédiaires, de 4 km et de 5 km, se poursuit, avec une seule rubrique de 5 km sur 21.

Avec un rayon d'affichage de 2,5 km, le bilan de la nomenclature à fin 2012 se situe dans la moyenne des autres. Il reste même globalement comparable au décret du 20 mai 1953. Cependant, deux rayons prédominent nettement, à savoir 1 et 3 km (ce qui se retrouve dans la valeur du rayon moyen). Le délaissement des rayons de 4 et 5 km (au nombre cumulé de 21 sur 381) est nettement confirmé. Il appert que, soit les rubriques ne relèvent pas du régime AS, elles sont alors affectées d'un rayon de 1 à 3 km, soit elles y sont soumises et le rayon de 6 km est encore retenu à ce stade de la nomenclature.

Des exceptions, peu cohérentes, se font toutefois jour, résultant essentiellement des premiers classements selon la directive Seveso. Ainsi, en matière de substances toxiques et très toxiques, les rayons sont souvent identiques pour les régimes A et AS, avec, parfois même, pour certaines rubriques AS, des rayons retenus *a minima* : à savoir de 2, voire de 1 km, comme pour l'emploi ou le stockage de substances très toxiques, qu'elles soient solides ou liquides. Or, le rayon d'affichage doit être fixé en fonction des inconvénients ou dangers potentiels des activités inscrites à la rubrique de la nomenclature ; il est donc pour le moins surprenant que les régimes A et AS présentent le même rayon, alors que les activités relevant de la directive Seveso sont, par définition, sources de dangers bien plus importants.

De même, il est difficilement concevable qu'une activité classée Seveso ne soit affectée que d'un rayon de 1 km, qui représente le rayon d'affichage dédié aux activités les moins nuisantes. La création ultérieure des rubriques 4000, dans le cadre de la transposition de

la directive Seveso 3, va amplifier ce fait, d'autant plus qu'une grande partie des rubriques de la série 1000 a disparu au 1er juin 2015.

Le décret du 2 mai 2013 renforce fortement la dualité du choix des rubriques. A l'exception d'une seule activité qui présente un rayon d'affichage de 5 km[2000], toutes les rubriques visées comportent un seul rayon : celui de 3 km. Le choix a ainsi porté sur le rayon médian entre 1 et 6 km, de sorte que les rayons supérieurs soient dédiés aux seules activités relevant du régime AS[2001]. Le décret du 27 décembre 2013, s'il procède à de profonds déclassements, revient, quant à lui, sur le rayon de 4 km (et non pas 3) pour les activités AS figurant à la nouvelle rubrique n° 2792 (déchets contenant des PCB/PCT[2002]).

Le décret du 3 mars 2014, qui transpose la directive Seveso 3 et introduit la série 4000, supprime cependant la quasi-totalité rayons supérieurs à 3 km, de sorte que plus aucune différence ne subsistera entre une rubrique soumise à autorisation et celle qui relève en outre de la directive Seveso. Ainsi, le rayon de 3 km prédomine, avec une occurrence de 44 %, puis vient aussitôt après le rayon de 1 km, suivi du rayon de 2 km. Le rayon de 4 km disparaît à nouveau. Quant aux rayons de 5 km et de 6 km, ils sont devenus anecdotiques. Le rayon de 6 km ne survit ainsi qu'avec la seule rubrique modifiée relative au stockage géologique du CO2 (n° 2970). On observe le resserrement des rayons d'affichage, autour des rayons de 1 à 3 km, dans la lignée de la série 3000, aux dépens des rayons les plus larges, y compris, comme c'est le cas ici, pour des substances dangereuses et des sites Seveso (seuils hauts inclus). Du fait de l'absence ou de la quasi-absence des rayons de 4 et de 6 km, la proportion de rayons pairs se trouve à nouveau fortement réduite, comme le montre l'histogramme en page 881.

Le rayon de 6 km avait été introduit pour le stockage géologique du CO2, lors de la création de la rubrique par le décret précité du 20 mars 2012. Lors des consultations préalables, le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) s'était interrogé sur les raisons qui avaient conduit à retenir ce rayon maximal. L'administration lui avait répondu que c'était *« pour être cohérent avec les autres installations classées AS pour la protection de l'environnement. (…). En tout état de cause, le Code de l'environnement précise dans son article R. 512-14-4° que le périmètre dans lequel il sera procédé à l'affichage comprend l'ensemble des communes concernées par les risques et inconvénients dont l'établissement peut être la source »*[2003]. C'était en 2012. A peine deux années plus tard, dans le contexte du processus accéléré de simplification, et plus réellement de régression du droit de l'environnement, le discours de l'administration a

[2000] Elimination ou recyclage de carcasses ou de déchets animaux, avec une capacité de traitement supérieure à 10 tonnes par jour. Si ce choix de 5 km se comprend au regard des risques de nuisances (odeurs), d'autres activités, parmi les 40 que comporte le décret, auraient également justifié un rayon plus large que 3 km.

[2001] A l'exception notable des éoliennes terrestres, introduites dans le champ des ICPE par la loi « engagement national pour l'environnement » n° 2010-788 du 12 juillet 2010 (voir *supra).*

[2002] Polychlorobiphényles et Polychloroterphényles.

[2003] Rapport de présentation au CSPRT, séance du 26 avril 2011, p. 6.

changé : plus aucune activité Seveso, même parmi les plus dangereuses, ne trouve à ses yeux justification pour présenter un rayon d'affichage de plus de 3 km.

Ainsi, maintes rubriques qui mentionnaient des rayons élevés pour des seuils hauts (régime AS), ne présentent plus que des rayons restreints, voire très restreints. N'y échappent même pas les substances ou les activités très dangereuses, comme le stockage de produits explosifs (6 km avec la rubrique n° 1311, mais plus que 3 km en n° 4220), le nitrate d'ammonium (à l'origine de l'accident « AZF »), qui passe aussi de 6 à 3 km, l'arsenic V et de certains de ses dérivés (6 km en n° 1150-7, 3 km en n° 4707), ou bien du brome (3 km en n° 1110, mais plus que 1 km en n° 4709). C'est aussi le cas de rubriques qui ont vu, de façon contradictoire, leur seuil d'autorisation abaissé, compte tenu des risques encourus, mais en même temps leur rayon d'affichage décroître, telle la rubrique n° 1151-3 qui est devenue la rubrique n° 4708, relative à l'arsenic III et à certains de ses dérivés : seuil d'autorisation qui passe de 20 à 1 kg, mais le rayon maximal est fortement réduit de 6 à 3 km.

La régression est arrivée à un tel point que de nombreuses activités ou substances relevant de la directive Seveso ne présentent plus qu'un rayon d'affichage de 1 km, y compris pour les seuils haut : à savoir le même rayon que pour le régime d'enregistrement dans le cadre de la procédure de « basculement », selon la procédure d'autorisation. C'est dire l'incohérence, et même l'arbitraire, qui règnent dans les choix qui président au classement. Les critères de choix résultent, en fait, essentiellement des rapports de force entre acteurs.

Pour l'ensemble du décret du 3 mars 2014, seulement 53 % des rubriques et sous-rubriques relèvent de l'autorisation. Ce qui est une très faible proportion pour un texte traitant spécifiquement d'activités Seveso et de substances dangereuses. L'Etat français, s'il est lié aux dispositions et règles européennes, reste maître du choix du classement pour des activités ou pour des seuils n'entrant pas dans le champ des directives ou des règlements concernés. Par contre, il est totalement libre en ce qui concerne les rayons d'affichage, que les activités ressortissent à la directive Seveso ou non. Dans ces deux cas, le parti retenu a été, on le voit, celui de contraintes minimales.

La régression du droit de l'environnement industriel atteint là un certain sommet : en sus de l'introduction soutenue du régime de l'enregistrement, des nombreux déclassements opérés, peu compensés par les rares abaissements de seuils, on assiste à une forte contraction des rayons d'affichage, y compris pour les activités les plus dangereuses, et même mortelles en cas d'occurrence. Pourtant, procéder à un plus large rayon d'affichage d'enquête relève d'une mesure qui n'augmente pas les frais ni ne rallonge les délais de procédure[2004]. Réduire ce rayon nuit, par contre, à l'information la plus élémentaire des riverains qui peuvent être affectés par un accident majeur, et ce au moment même où le Gouvernement affiche sa volonté de faciliter l'accès à l'information et l'expression du public.

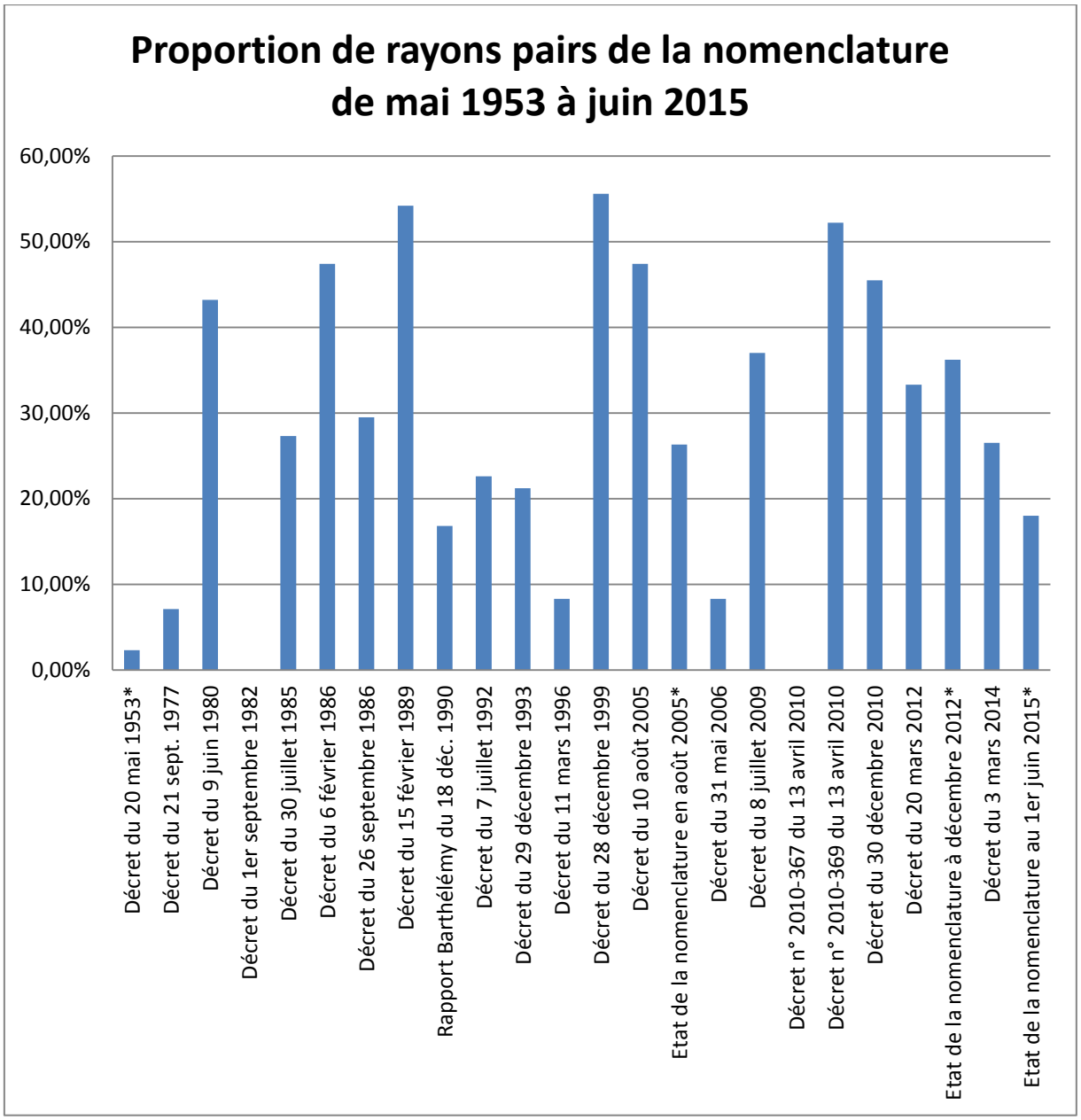
[2004] Une extension du rayon d'affichage se traduit, pour l'exploitant, par le seul coût d'une affiche (quelquefois plusieurs) et d'un dossier par commune supplémentaire.

Au 1er juin 2015, sur les 280 rubriques que comporte la nomenclature, il ne subsiste plus que deux rubriques avec un rayon de 6 km (le stockage géologique de CO2 et les éoliennes terrestres), et trois rubriques avec un rayon de 5 km (traitement de sous-produits d'origine animale, préparation de la pâte chimique à papier et les produits explosibles). De même, les rubriques comprenant un rayon de 4 km ne sont plus que deux. A ces quelques exceptions près, le rayon maximal se limite dorénavant à 3 km, y compris pour toutes les activités classées Seveso. Ces dernières comportent même presque autant de rayons de 1 ou 2 km (total de 44) que de rayons de 3 km (49).

La rubrique n° 1151 illustre bien la régression qui a été opérée à l'occasion de la création de la série 4000. Elle portait, jusqu'au 1er juin 2015, sur l'emploi ou le stockage de nombreuses substances dangereuses relevant du régime AS. Sur les 22 sous-rubriques qu'elle comportait relevant de l'autorisation, la moitié était affectée d'un rayon de 6 km et l'autre moitié d'un rayon de 3 km. Les substances visées se retrouvent dorénavant au sein de plusieurs rubriques 4000, mais avec des rayons réduits à 1 km ; parfois à 3 km pour les plus étendus. Il en résulte également une forte réduction des rayons pairs, qui ne se maintiennent plus que dans une proportion de 18 %. Au cours des soixante dernières années, les rayons pairs n'ont été majoritaires qu'à trois reprises, et la tendance ne cesse de décroître depuis 2010, comme l'illustre l'histogramme en page suivante.

Le décret de 1810 avait étendu l'information du public sur les procédures d'autorisation, par l'intermédiaire des enquêtes *de commodo et incommodo* et de leur rayon d'affichage. La loi de 1917, puis de 1976 avaient conforté et élargi ce dispositif. La loi du 12 juillet 1983, sur la démocratisation des enquêtes publiques et la protection de l'environnement, avait entièrement rénové et renforcé la procédure[2005]. La loi du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement avait, à son tour, complété et amélioré certaines dispositions. Depuis lors, progressivement, mais de plus en plus rapidement, les fondements mêmes du dispositif ont été battus en brèche. Les modifications régressives continues de la nomenclature participent activement de ce processus, en restreignant sensiblement le champ de la loi de 1976.

[2005] L'association des termes démocratisation des enquêtes publiques, d'une part, et protection de l'environnement, d'autre part, n'était d'ailleurs nullement fortuite et révèle tout son sens de nos jours. La déconnection opéré par la réduction drastique des rayons d'affichage, entre d'une part l'étendue des dangers et des nuisances et d'autre part le champ spatial d'information du public, élus compris, n'en ressort de façon que plus préjudiciable et anachronique.



* Nomenclature complète.

Conclusion du Titre 2nd

Si les historiens ne s'accordent pas tous quant à la durée du XIXe siècle, tant pour son commencement (1801 ou bien 1815, date de la fin de l'Empire), que pour son achèvement (1900 ou bien 1914), il peut être proposé, qu'en matière de droit de l'environnement industriel, trois grandes dates ont introduit les précédents siècles. 1810 peut être considéré comme le début du XIXe siècle, avec la fondation du droit de l'environnement industriel ; puis 1917 a correspondu au début du XXe siècle, avec la consécration de ce droit et son évolution positive. Enfin, 2009 a ouvert le XXIe siècle, avec la régression accélérée du droit de l'environnement, notamment industriel. Dans ce cadre, le régime de l'enregistrement en a constitué un précurseur majeur.

Le régime de l'enregistrement s'inscrit parfaitement dans un contexte d'économie de crise et dans une politique en faveur des intérêts économiques, souvent catégoriels, pris essentiellement au tournant des années 2005. La priorité des priorités est ainsi devenue l'allègement de toutes les procédures et exigences jugées contraires à la libre entreprise, à la compétitivité, et, *in fine,* à l'emploi. Les mots d'ordre n'ont pas cessé d'être : simplification, modernisation, harmonisation, standardisation, cristallisation des normes…tout en revendiquant, pour la matière qui nous occupe, *« un haut niveau de l'environnement »*, ou bien « *une non régression environnementale ».*

Michel Prieur l'énonçait, dès 1987 : la simplification du droit est le prétexte pour le législateur et pour l'exécutif à procéder en fait à un recul du droit, et donc de la protection de l'environnement[2006]. Comme il le précise, un autre aspect de la régression *« résulte des réformes visant à modifier ou abroger le droit existant »*[2007]. Or, le droit non régressif de l'environnement est *« un droit qui serait nécessairement un droit de progrès »,* qui va *« s'appuyer sur ce qui constitue en droit de l'environnement un changement qualitatif majeur : la consécration de l'environnement comme un nouveau droit de l'homme. (…) L'obligation de progressivité ou de progrès continu attaché aux droits de l'homme se traduit juridiquement par une interdiction de régression qui se répercute sur le droit de l'environnement »*[2008].

[2006] M. PRIEUR, *« La déréglementation en matière d'environnement », RJE,* 1987-3, p. 319-330. Voir notamment pour le relèvement des seuils des porcheries, G. ULLMANN, *« La déréglementation ou l'anti-protection de la Nature », Le Courrier de la Nature,* n° 118, janv.-fév. 1989, p. 36-39.

[2007] M. PRIEUR in : M. PRIEUR et G. SOZZO (dir.), *« La non régression en droit de l'environnement »,* Bruylant éd., 2004, p. 13.

[2008] *Ibid.,* p. 6-7. Voir également : M. PRIEUR, *« Le nouveau principe de 'non régression' en droit de l'environnement »,* Acto de investitura del grado de Doctor honoris causa, Univsersidad de Zaragoza (Espagne), *Prensas universitarias de Zaragoza*, 2010.

Non seulement le processus de « simplification » n'a pas cessé de s'accélérer depuis lors, mais il a pris une ampleur considérable, qui affecte progressivement un large champ du droit de l'environnement. Si l'ordonnance n° 2005-1129 du 8 septembre 2005 portant simplification en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement et d'élimination des déchets procédait déjà à certaines régressions (comme sur le contenu de l'étude d'impact pour les installations de déchets), elle apportait d'utiles simplifications et corrections (voir *supra)*. Surtout, sa portée restait globalement de faible ampleur.

A la fin du quinquennat du président Chirac, une inflexion s'est cependant fait jour en ce qui concerne le régime des ICPE soumises à autorisation, qui s'est traduite notamment par le *« Rapport sur la simplification de la réglementation des installations classées »*[2009]. Il s'agissait alors de proposer un régime intermédiaire, avec de fortes garanties, fondé sur une autorisation simplifiée. La loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés du 29 janvier 2009 en a décidé autrement, en habilitant le Gouvernement à prendre l'ordonnance du 11 juin 2009 sur l'enregistrement.

Puis les dispositions législatives se sont multipliées et accélérées. Citons à cet égard les quatre lois de simplification dites lois Warsmann (I à IV) qui se sont succédé de 2007 à 2012[2010]. Au nom de la simplification ou de la modernisation, de nombreux passe-droits ont été légiférés pour des intérêts catégoriels, comme ceux de la profession agricole ou des chasseurs[2011]. Ce fut également le tour de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises et qui l'a autorisé à revoir, par ordonnance, le régime juridique auquel tout projet d'aménagement est normalement soumis, notamment en matière d'évaluation environnementale. Cette disposition crée de nouvelles « zones d'intérêt économique et écologique » (ZIEE), définies par la loi comme des *« zones présentant un intérêt majeur pour l'implantation d'activités économiques dans lesquelles les enjeux environnementaux font l'objet d'un traitement anticipé ».*

Elle résulte d'un amendement déposé par le Gouvernement au Sénat le 2 décembre 2013, sans que l'article concerné n'ait fait l'objet d'un quelconque débat, ni à l'Assemblée ni au Sénat. Dès sa publication au Journal officiel, le 3 janvier, de nombreux juristes ont tiré le signal d'alarme, comme Arnaud Gossement qui s'est étonné que *« cette mesure n'ait jamais été ni débattue ni même évoquée lors des Etats généraux de modernisation*

[2009] Rapport *IGE/05/032* du 11 janvier 2006.

[2010] A savoir respectivement la loi n°2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit, la loi n°2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. Enfin, la loi n°2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, qui tend à simplifier l'environnement normatif des entreprises dans l'objectif de limiter les freins à leur développement et à l'embauche.

[2011] Cas des lois successives dites de modernisation agricole (voir *supra),* ou bien de la loi n° 2008-1545 du 31 décembre 2008 pour l'amélioration et la simplification du droit de la chasse, qui édicte que les fédérations de chasseurs sont d'office éligibles à l'agrément associatif de protection de l'environnement (art. L. 141-1). Alors que, dans le même temps, on a durci et alourdi la procédure pour l'agrément des associations de protection de l'environnement. Voir à ce sujet : C. CANS et MARKUS, *« La chasse, une activité protectrice de l'environnement par la détermination de la loi ? », AJDA,* 2009, p. 973.

du droit de l'environnement »[2012]*.* Ce dispositif, prévu pour une durée expérimentale de trois ans, permet au préfet de région de délimiter des « zones d'intérêt économique majeur » dans lesquelles les enjeux environnementaux feront l'objet d'un traitement et d'une évaluation spécifiques et simplifiées. Il repose principalement sur un diagnostic environnemental ou encore la réalisation d'un plan d'aménagement réalisés en amont par l'aménageur, dont les modalités de l'évaluation environnementale et de l'enquête publique pourront être revues par ordonnance et concerner plusieurs projets économiques au sein d'une même zone.

Cette réforme de l'étude d'impact, qui cache son nom, mais aussi de l'enquête publique, est dans la parfaite continuité du découplage installation/environnement introduit par le régime de l'enregistrement. Lequel à la fois exclut l'évaluation environnementale du milieu d'implantation, au profit du respect attendu de prescriptions générales, et amoindrit l'information et la participation du public, en ne retenant qu'une simple mise à disposition du dossier de demande. Ce découplage projet/milieu et même évaluation/milieu se retrouve en filigrane dans la jurisprudence établie par le Conseil d'Etat (arrêt *Ocréal,* renforcé par les arrêts *Roozen et autres, SIETOM de la région de Tournan-en-Brie* et *Scorvalia)*[2013]*.*

Or, pour ne considérer que le cas de l'enregistrement, qui relève du régime de l'examen au cas par cas, la Cour de justice de l'Union européenne exige que la fixation de seuils tienne compte non seulement des caractéristiques des projets, mais aussi de leur localisation et des caractéristiques du milieu (notamment de sa sensibilité). C'est pour cette raison qu'elle a déjà jugé contraire au droit de l'Union toute réglementation nationale fondée uniquement sur le premier de ces critères[2014], comme c'est le cas dans notre droit interne.

Les autorisations aisément accordées dans des milieux très sensibles, eu égard à leur grande richesse écologique ou, au contraire, parce qu'ils sont déjà fortement pollués, au-delà même des normes européennes de qualité (air, eau), sont là pour nous montrer que les prescriptions ne sont souvent pas suffisantes pour préserver suffisamment les milieux environnants, qu'ils soient de nature humaine ou naturelle. Cela est d'autant plus vrai que les prescriptions des arrêtés préfectoraux, qu'il s'agisse d'ICPE soumises à autorisation, à enregistrement, et *a fortiori* à déclaration, reposent le plus usuellement sur des prescriptions générales. Les prescriptions particulières, que peut prendre le préfet, résultent avant tout de la qualité de l'instruction, et non pas du régime visé. C'est pourquoi, elles restent rares.

[2012] Cité par S. SENET, *« Le gouvernement détricote à nouveau le droit de l'environnement* », 3 janvier 2014, in *Le Journal de l'environnement.*

[2013] CE, 14 octobre 2011, *Ocréal,* n**°** 323257 **;** CE, 1er mars 2013, *Sté Roozen et autres,* n° 340859, 340957 et 353009 ; CE, 22 sept. 2014, *SIETOM de la région de Tournan-en-Brie, n° 367889* ; CAA Nantes, 13 juin 2014, *Sté Scorvalia,* n° 12NT00974 (voir *supra)*.

[2014] CJCE, 16 mars 2006, *Commission c. Espagne*, C-332/04 ; 20 nov. 2008, *Commission c. Irlande*, C-66/06 ; 24 mars 2011, *Commission c. Belgique*, C-435/09.

De surcroît, cette déconnection projet/milieu s'accompagne peu à peu d'une autre dissociation : cette fois entre l'étude d'impact et l'enquête publique. En effet, le principe général, retenu dès l'origine, est que du moment qu'un projet doit comporter une étude d'impact il doit faire l'objet d'une enquête publique, conformément en cela à l'esprit des directives européennes concernées. Ce principe a toutefois connu, ces dernières années, plusieurs allègements majeurs. L'article L. 123-2 a ainsi été modifié une première fois, par la loi ENE du 12 juillet 2012 (art. 236), en ce que les projets suivants, bien que soumis à une étude d'impact, deviennent dispensés d'enquête publique : création d'une ZAC, projets « de caractère temporaire ou de faible importance »[2015] dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat.

D'autres projets ont été ajoutés par la suite, par la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 (art. 12), à savoir les demandes de permis de construire et de permis d'aménager portant sur des travaux, construction ou aménagement, donnant lieu à la réalisation d'une étude d'impact après un examen au cas par cas effectué par l'Autorité environnementale[2016]. Il suffira donc à l'avenir de faire basculer un grand nombre de projets d'urbanisme du régime de l'étude d'impact obligatoire à celui de l'examen au cas par cas, pour, du même coup, les exonérer d'enquête publique, faciliter et accélérer considérablement la procédure d'autorisation, au détriment de l'information et de la participation du public et, ce faisant, aux dépens d'éventuelles mesures protectrices de l'environnement.

Si les dispositions législatives et réglementaires ont considérablement enflé au cours de ces années, elles se sont accompagnées par une multitude de conseils, de structures ou de commissions chargés de la simplification ou de la modernisation du droit et des procédures[2017] (voir *infra)*. Ceci expliquant cela.

Le certificat de projet, institué par l'ordonnance n° 2014-356 du 20 mars 2014, à titre « expérimental » dans quatre régions, résulte ainsi de propositions du député Thierry Mandon tirées de son rapport sur la simplification de la vie des entreprises. Il a ensuite figuré au programme de simplification adopté par le comité interministériel pour la

---

[2015] Il n'est nullement précisé ce qu'il convenait d'entendre par « caractère temporaire », ou de « faible importance », s'agissant en l'espèce de projets pour lesquels une étude d'impact est obligatoire, donc d'une certaine importance et de nature à générer des incidences notables sur l'environnement. Voir G. ULLMANN, *« Grenelle 2, un troisième régime pour les IOTA », Envir. & Tech.,* n° 300, oct. 2010.

[2016] Cela répondait à l'une des cinquante mesures, publiées, le 14 avril 2014, par le Conseil de la simplification des entreprises, dans le cadre des mesures qui devaient permettre « *de faciliter les opérations d'aménagement et de construction »,* à savoir : « *Encadrer et réduire les délais d'instruction des autorisations d'urbanisme et des permis de construire, notamment en étudiant des modalités alternatives d'enquête publique ».*

[2017] Il ne sera pas évoqué ici les rapports parlementaires, qui se sont multipliés ces dernières année, portant sur le « choc de la simplification », au premier rang duquel : la simplification du droit de l'environnement. Tels les rapports, fortement critiquables, des députés UMP Etienne Blanc (Ain), Daniel Fasquelle (Pas-de-Calais), Yannick Favennec (Mayenne) et Pierre Morel A L'Huissier (Lozère) de mars 2012 relatif à *« la simplification des normes au service du développement des territoires ruraux »,* ou celui du député socialiste de l'Essonne, Thierry Mandon « *Mieux simplifier : la simplification collaborative »* remis le 1er juillet 2013 au Gouvernement, avant de devenir Secrétaire d'Etat chargé de la simplification.

modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013, puis dans la feuille de route des états généraux de la modernisation du droit de l'environnement arrêtée le 17 décembre. La boucle est ainsi bouclée. Et avec force diligence. Il est frappant de comparer ce processus décisionnel avec celui qui a prévalu, par exemple, pour le projet de loi sur la « reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages », dont l'élaboration puis l'adoption ont été reportées de semestres en semestres[2018].

La réduction des délais d'instruction, déjà fortement initiée avec le régime de l'enregistrement, est également devenue une priorité majeure du Gouvernement. Ainsi, parmi les priorités de l'inspection des installations classées pour l'année 2014 définies par une instruction du 12 mars 2014 du ministre de l'Ecologie, figure en bonne place la réduction des délais d'instruction des dossiers *« de façon à contribuer, par une activité de police pleinement efficiente, à la compétitivité de notre pays ».*

D'une part la procédure d'instruction ne relève pas d'une mesure de police, d'autre part, il n'a jamais été démontré de liens de causalité entre les délais d'instruction et la compétitivité des entreprises (laquelle dépend de nombreux facteurs, autrement plus déterminants), et encore moins avec la compétitivité d'un pays.

L'institution du régime de l'enregistrement avait ainsi été justifiée principalement par la nécessité de réduire les délais d'instruction pour les « plus petites installations ». L'objectif pour l'administration est que l'autorisation simplifiée soit accordée en cinq ou six mois. Avec l'autorisation unique, l'objectif de l'administration vise un délai maximal de dix mois. Non seulement la différence est devenue ténue par rapport à l'enregistrement, ce qui amoindrit considérablement l'intérêt premier de ce régime, mais le régime de l'autorisation unique devient même presque plus favorable, en termes de délai, que celui de l'enregistrement pour un exploitant qui aurait besoin de requérir plusieurs autorisations distinctes, ou qui justifierait le recours à des prescriptions particulières. C'est un paradoxe supplémentaire généré par la cascade de réformes, sans vision globale cohérente.

Selon le Gouvernement, l'objectif avoué est maintenant devenu : *« Réduire la durée d'instruction des demandes d'autorisation de plus d'un an à une durée comprise entre cinq et sept mois »*[2019]. Il se dessine donc clairement, ce qui avait été notre analyse dès l'origine, le basculement de quelque 80 % de toutes les installations soumises à autorisation dans le régime de l'enregistrement, ou à tout le moins de se dispenser d'enquête publique, seule façon de permettre d'assurer un délai d'instruction aussi réduit.

En revanche, le processus de simplification et d'harmonisation des normes, dont la nécessité en tant que telle n'est remise en cause par personne, peut conduire à des réformes utiles, s'il ne sert pas de prétexte à une déconstruction du droit de

[2018] Annoncée pour 2013, puis pour 2014, son adoption serait à nouveau reportée, cette fois à l'automne 2015. Pour une reconquête, c'est une reconquête à pas mesurés.

[2019] L. RADISSON, *Actu-Environnement.com*, 30 octobre 2014.

l'environnement. Ce fut ainsi le cas de l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du Code de l'environnement. Il en est résulté un quantum des peines uniformisé, certaines sanctions aggravées, notamment en cas de non respect d'une mise en demeure entraînant des conséquences graves sur l'environnement, ainsi que de nouvelles sanctions administratives. Tout cela sans distinction entre les régimes de l'autorisation et de l'enregistrement, pour lesquels les sanctions encourues sont identiques.

Si le régime de l'enregistrement est discutable en tant que tel, il pourrait trouver grâce s'il s'était appliqué réellement à de petites installations situées sur un site à faible enjeu environnemental. Mais la procédure d'enregistrement n'est guère acceptable en l'état, dès lors qu'elle s'affranchit des exigences du milieu récepteur, de l'hygiène et de la sécurité du travailleur et de la participation réelle du public au processus de décision.

Alors qu'un groupe de travail, organisé par le ministère de l'Ecologie, avait fait des préconisations pour améliorer la procédure d'enregistrement, et notamment la qualité du dossier de demande, qui avaient été reprises par le CSPRT en séance plénière de mai 2013, le Gouvernement a annoncé, le 30 octobre 2014, l'extension du régime d'enregistrement à de nouvelles rubriques de la nomenclature. Sans mettre en œuvre pour autant les mesures préconisées.

En sus de tous les inconvénients précités, le régime d'enregistrement peut être source de profondes distorsions de concurrence, notamment entre des installations existantes jusqu'alors soumises à autorisation et des installations nouvelles bénéficiant du régime d'enregistrement. Ces dernières se verraient alors allégées de contraintes administratives et financières par rapport aux premières qui ont dû y satisfaire de nombreuses années durant. C'est tout particulièrement le cas des garanties financières, pour les activités soumises, et de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

Une démarche systématique en vue de la suppression de la TGAP pour les installations classées a d'ailleurs été initiée par l'administration à l'occasion du régime de l'enregistrement. Elle s'est poursuivie par la nouvelle série 3000, qui en est également exemptée, puis par la série 4000. Elle a toute les chances de s'achever avec succès dans le cadre des nouvelles mesures de simplification de la vie des entreprises, présentées le 1er juin 2015 par Thierry Mandon, secrétaire d'Etat chargé de la simplification.

De nombreuses rubriques ont été modifiées, dans le sens d'une rétrogradation totale ou quasi-totale des activités soumises au régime de l'autorisation vers celui de l'enregistrement. En effet, les modifications de la nomenclature qui sont intervenues en ce sens depuis 2010 ont prioritairement concerné les activités qui concentrent le plus d'installations. Ainsi, par le double jeu de l'enregistrement et du relèvement des seuils d'autorisation, près de 18 000 élevages sont sortis du régime de l'autorisation.

Par ailleurs, et c'est un autre paradoxe du régime de l'enregistrement, alors qu'il s'inscrit résolument dans le contexte de simplification, d'où il tire son nom originel d'autorisation simplifiée, l'administration reconnaît qu'il procède en fait d' « *une mesure d'efficacité*

économique et administrative. En ce sens il ne constitue pas nécessairement une simplification du droit, au sens où il ne conduit pas à réduire le nombre d'articles du Code de l'environnement »[2020]. Loin d'avoir procédé à une mesure de simplification, le régime de l'enregistrement a significativement accru le nombre d'articles du code et a généré maintes modifications de décret de nomenclature.

Malgré les critiques qu'il convient de porter au régime de l'enregistrement, répond-il au moins à une recherche de la proportionnalité entre la procédure administrative et les enjeux environnementaux, comme le développe R. Lecomte ? Correspond-il, en quelque sorte, à un régime intermédiaire pour des risques intermédiaires, comme l'énonce N. Parot[2021] ? Si la recherche d'une certaine proportionnalité est pleinement justifiée et si le régime de l'enregistrement a pour ambition d'y satisfaire, cette démarche vertueuse ne doit cependant pas s'accompagner d'une volonté régressive en faisant fi du milieu récepteur et de la participation du public[2022].

D'autant plus que la règle de proportionnalité est déjà intégrée dans le contenu des deux pièces maîtresses constitutives du dossier de demande d'autorisation[2023]. Mais cela exige de connaître au préalable « *la vulnérabilité des intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1 »*, donc d'avoir la connaissance précise du milieu récepteur (naturel et humain) et de sa sensibilité. Toutes choses qui font fortement défaut dans le régime d'enregistrement. De ce fait, s'il relève bien d'un régime intermédiaire on ne peut nullement conclure qu'il correspond pour autant à des risques ou à des nuisances intermédiaires. Le reconnaître ainsi reviendrait à considérer l'installation classée comme exploitée « hors sol » par rapport à son milieu de vie. D'autant plus que les petites installations ne sont pas forcément les moins nuisantes. Et peut-on parler, d'ailleurs, de « petites installations » pour certaines activités bénéficiant du régime de l'enregistrement, comme des porcheries comprenant jusqu'à 2 000 porcs (de plus de 30 kg), ou bien d'entrepôts couverts occupant jusqu'à 300 000 m3 de matériaux combustibles ?

En outre les juges exercent aussi un certain contrôle de proportionnalité des affaires qui leur sont soumises, entre d'une part les atteintes des intérêts protégés et, d'autre part, les conséquences d'une censure de l'acte litigieux. Dans ce cadre, les intérêts

---

[2020] *« Le régime d'enregistrement des installations classées »,* DGPR, MEEDDAT, 15 mai 2009.

[2021] R. LECOMTE, *« Le droit des installations classées et la recherche de la proportionnalité* », *Dr. env.,* oct. 2009, n° 172, p. 29 ; N. PAROT, *« Régime allégé pour risques intermédiaires* », *Face au risque*, nov. 2009, n° 457, p. 7.

[2022] Ne doit-on pas rechercher, par ailleurs, la « proportionnalité écologique » qui préserve la nature face à la société ? Ce qui demanderait de justifier les intérêts privés au regard de l'intérêt de la nature, selon le principe développé par G. WINTER in : *« La proportionnalité écologique : un principe émergent », Envir.* 2004, n° 12, étude 19.

[2023] Rappelons que le contenu de l'étude d'impact doit être *« en relation avec l'importance de l'installation projetée et avec ses incidences prévisibles sur l'environnement »,* tout comme l'étude de dangers doit être *«en relation avec l'importance des risques engendrés par l'installation, compte tenu de son environnement et de la vulnérabilité des intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1 »* (respectivement art. R. 512-8 et 9).

économiques ou sociaux l'emportent très souvent sur ceux de l'environnement. Il n'était dès lors peu justifié de recourir à un régime régressif pour prétendument adapter la procédure aux enjeux environnementaux.

Dans le cadre de ce qu'on pourrait qualifier de « mimétisme régressif », qui est en passe de devenir un modèle dominant en droit de l'environnement, l'institution du régime de l'enregistrement a servi à son tour d'argumentaire pour l'édiction d'autres textes de droit interne comme d'origine européenne, qui se réclament d'un souci de « simplification » ou bien de « rationalisation ». Le communiqué de la Commission européenne, en date du 26 octobre 2012, sur la nouvelle directive concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement[2024], rend bien compte de cette évolution.

La nomenclature prise en application de la loi du 19 juillet 1977 n'a ainsi pas cessé de se moderniser et de se restructurer pour tenir compte des évolutions technologiques, mais aussi de nouveaux enjeux de société, qu'ils soient d'ordre interne ou externe à notre pays. En outre, depuis essentiellement les années 1980, elle subit l'influence grandissante du droit européen. Le contexte économique et social joue à cet égard un rôle moteur dans la construction et l'évolution de la nomenclature, mais les effets en seraient plus atténués si les lobbies de nature professionnelle ou économique n'agissaient pas, souvent avec succès, pour une déréglementation accrue.

A cet égard, les lobbies agricoles se distinguent par des revendications, tant pressantes qu'efficaces, qui visent la déréglementation la plus massive possible. L'évolution est même devenue, tout particulièrement ces dernières années, fortement dépendante des jeux d'acteurs et de l'influence, grandissante, des groupes d'intérêts. Il en résulte une production, devenue incessante, de décrets modificatifs de nomenclature. Si C. Berger et JL. Roques font le constat désabusé de l'efficacité toute relative du droit de l'environnement, en posant la question de savoir *« dans un contexte de changement incessant, pourquoi rien ne change ? »*[2025], nous inclinerions volontiers pour une autre formulation : « *Dans un contexte de changement incessant, pourquoi une telle régression ? ».* En effet, si d'un côté on assiste au classement nouveau ou renforcé de certaines activités, d'un autre la régression visant à la sortie du régime d'autorisation, voire des ICPE, d'un nombre toujours plus important d'établissements, principalement depuis l'introduction du régime de l'enregistrement, a pris une ampleur considérable.

On peut distinguer quatre grandes périodes de forte évolution du contexte social, économique et politique, qui ont marqué autant de ruptures dans l'évolution de la loi du 19 juillet 1976, et notamment de sa nomenclature. Les années 1975 à 1982, années

---

[2024] Directive 2014/52/UE du 16 avril 2014 (JOUE du 25 avril). La Commission déclare ainsi qu'elle va *« rationaliser les règles sur les évaluations des incidences des projets sur l'environnement ».* Ses propositions ont pour objectif de *« réduire les tâches administratives et de faciliter l'évaluation des incidences potentielles des projets de grande envergure, sans toutefois affaiblir les mesures de protection de l'environnement en place. La protection environnementale actuelle sera renforcée et les entreprises devraient profiter de la plus grande harmonisation du cadre réglementaire », in Journal de l'environnement* : *« Incidences sur l'environnement : Bruxelles réforme l'évaluation »*, par S. SENET, le 29 octobre 2012.

[2025] C. BERGER et JL. ROQUES, *« Dans un contexte de changement incessant, pourquoi rien ne change ? »,* L'harmattan, 2015.

fondatrices du droit post-moderne du droit de l'environnement, ont bénéficié des acquis économiques et sociétaux des « Trente Glorieuses ». Toutefois, les premiers déclassements d'ampleur significative apparaissent, notamment au profit des installations d'élevage. Les décennies 1982 à 1992 correspondent globalement à un renforcement du droit des installations classées, dans le sens d'une meilleure prise en compte de la protection de l'environnement, notamment par le biais du renforcement du classement des ICPE. Cependant, le processus de déclassement recommence, et avec force, à partir de la période suivante, de 1992 à 2005, à l'occasion de la première refonte de la nomenclature qui introduit les séries 1000 et 2000. Enfin, la dernière décennie (2006-2015) a entièrement bouleversé, tant l'esprit que la portée de la loi, par une modernisation, mais aussi par une régression majeure de la nomenclature, sur fond de crise économique et sociale : c'est la régression dans la récession.

La création encore plus récente des séries 3000 et 4000, à compter de 2012, ouvre la voie à une nouvelle refonte de la nomenclature, laquelle est source de nouveaux déclassements massifs. La transposition de directives majeures, telles les directives IED et Seveso, ont ainsi donné l'opportunité de renforcer le processus régressif, lequel affecte non seulement le déclassement d'activités, mais aussi les rayons d'affichage d'enquête publique pour celles qui restent encore soumises à autorisation. La toute nouvelle évolution de la nomenclature conduit en effet à restreindre drastiquement l'étendue des rayons d'affichage, sans plus distinguer ce qui relève du régime Seveso de ce qui relève de l'autorisation. A compter du 1er juin 2015, la disparition de la mention S a parachevé ce dispositif d'uniformisation, à laquelle aspiraient les industriels : toute référence à des servitudes, à Seveso, mais aussi à des risques plus élevés, par des rayons d'affichage plus larges, a ainsi été gommée.

L'inflation accélérée des décrets de nomenclature de ces dernières années, unique dans l'histoire, s'est donc accompagnée d'un recul considérable du champ de la loi par la sortie de dizaines de milliers d'installations du régime d'autorisation, voire de la règlementation au titre des ICPE. En outre, les seuils de classement évoluent non pas en fonction des exigences du milieu récepteur, mais bien au gré des enjeux économiques, sociaux ou politiques. Dès lors, on assiste à un découplage croissant entre les ICPE et le milieu environnant. Le régime de l'enregistrement a consacré au plus haut point cette perte de repère. L'évaluation environnementale préalable est de plus en plus supplantée par des prescriptions générales standardisées, déconnectées du milieu récepteur, mais censées préserver au mieux les intérêts protégés par la loi.

En résumé, on assiste ces dernières années à un triple processus de régression, qui se traduit par le déclassement massif d'ICPE, par la forte réduction des rayons d'affichage pour les installations relevant encore de l'autorisation, enfin par la déconnection, érigée en modèle, des ICPE avec leur milieu (interne comme externe).

A ce sombre tableau, il convient d'ajouter, dans un cadre plus général, la sévère limitation du droit au recours des tiers.

CONCLUSION GÉNÉRALE

La nomenclature des établissements classés fut la première nomenclature introduite dans le droit de l'environnement. Elle reste à ce jour encore un cas à part. Et si elle s'est considérablement enrichie et modernisée, depuis sa création en 1810, son esprit subsiste encore de nos jours, y compris certaines rubriques originelles. Les lois passent, mais la nomenclature reste. Elle a cependant substantiellement évolué en fonction des mutations de la société. De son côté, influant directement sur le champ d'application de la législation sur les établissements classés, la nomenclature en a toujours conditionné l'effectivité.

L'introduction du régime de l'enregistrement en 2009, puis la création des séries 3000 et 4000, dans un contexte global de régression du droit de l'environnement, s'est traduite par des bouleversements profonds, où l'environnement, et en particulier le milieu récepteur, semble être devenu en quelque sorte un intrus. Cette évolution nous a conduit à nous interroger sur la question de la gestion intégrée de l'environnement, dans laquelle une nomenclature intégratrice pourrait jouer un rôle déterminant.

La loi du 19 juillet 1976 : un avatar contemporain du décret du 15 octobre 1810

Si le décret de 1810 n'est pas le premier texte à édicter des dispositions contre les nuisances et les dangers industriels, il a donné naissance à un cadre et à des règles globalement plus protectrices pour les droits des tiers qu'auparavant. Il a aussi forgé un puissant outil, jusqu'alors inexistant : la nomenclature, qui peut être considérée comme *« un des meilleurs instruments de la centralisation, sans laquelle il ne peut y avoir de droit de l'environnement »*[2026]. La nomenclature établie en 1810 repose sur deux principes-phares de centralisation : l'établissement de critères de classement déterminés au niveau national, et, corrélativement, la dépossession des prérogatives, importantes sous l'Ancien Régime, des maires ou des Parlements, au profit des préfets.

Le décret de 1810 a été, sur ce plan également, à la fois d'une grande nouveauté et d'une rare pérennité : il s'agit du premier texte de portée nationale à avoir établi le régime de l'autorisation préalable pour toutes les activités visées, introduit une nomenclature, instauré le primat de l'Etat et systématisé les enquêtes *de commodo et incommodo.* Le décret n'a pas seulement jeté durablement les bases de la réglementation relative aux établissements classés, il a impulsé une politique nationale pour mieux encadrer et contrôler les activités industrielles, qui s'est affermie au cours du temps, non seulement

[2026] J. LAMARQUE, *« La loi du 3 janvier 1992 sur l'eau », CJEG,* n° 485, février 1993, p. 99.

en France mais dans toute l'Europe. Ce que Napoléon n'a pas pu faire avec toutes ses campagnes, il l'a réussi en partie et d'une autre façon, par son décret fondateur ; à savoir fédérer l'ensemble des nations européennes autour d'un projet commun qui a abouti à la directive IPPC, puis IED[2027].

Le décret susvisé avait été conçu essentiellement par et pour des industriels dans un cadre de libéralisme autoritaire, mais le dispositif leur a finalement progressivement échappé pour devenir un outil de plus en plus protecteur des tiers et de l'environnement. C'est essentiellement sous l'empire de la loi de 1976 que les industriels et les exploitants agricoles ont repris possession de leur pouvoir originel, avec, comme point d'orgue, le régime de l'enregistrement. De son côté, la loi du 19 décembre 1917 présente la même ambivalence. Née à la demande pressante des industriels, qui souhaitaient obtenir des allègements en matière de contraintes, elle introduit certes le régime déclaratif, mais, en même temps, elle étend son champ d'application à de nouveaux intérêts protégés et fait émerger la prise en compte de la potentialité des dangers. En outre, elle conforte la surveillance des établissements classés et renforce les sanctions encourues. Ce faisant, elle accroît encore le primat de l'Etat. De plus, elle tient compte de l'hygiène et de la sécurité des travailleurs, de façon cohérente avec le Code du travail, et consacre le rôle des conseils départementaux d'hygiène qui interviennent, pour la première fois, dans la procédure.

Toutefois, la préservation des intérêts protégés et des droits des tiers s'est révélée insuffisante, face à l'accroissement des nuisances que la législation n'a pas réussi à enrayer, et aux revendications grandissantes en faveur d'un environnement plus sain et plus sûr. Les exigences édictées lors du décret de 1810 et de la loi de 1917, si elles se sont inscrites pour partie dans le cadre du « voisin protecteur de l'environnement »[2028], ont fortement péché par l'absence de prise en compte du milieu environnant.

Pour autant, comme le souligne Michel Prieur, lors de la promulgation de la loi de 1976, « *on n'a pas profité de la volonté politique de réformes pour imaginer un système plus efficace. De ce fait, la nouvelle loi sur les installations classées du 19 juillet 1976 ne diffère pas sensiblement de celle de 1917 »*[2029]*.* Toutefois, contrairement à la loi de 1917, qui reste muette en la matière, la loi de 1976 a été d'un apport utile sur la fin de vie d'un site industriel. Mais elle ne le fera que tardivement et partiellement, avec l'entrée en vigueur du décret n° 94-484 du 9 juin 1994, qui prescrit à l'exploitant une obligation de remise en état du site en fin d'activité.

L'autonomie de la nomenclature

[2027] Directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, qui refond et remplace sept directives en un cadre juridique unique, dont la directive 96/61/CE du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, dite « IPPC ».

[2028] Selon l'expression de Jean-Pierre BAUD.

[2029] M. PRIEUR, *« Droit de l'environnement »*, Dalloz, 6ème édition, 2011, p. 561.

Si la nomenclature est ainsi « fille de la société »[2030], elle s'est de tout temps émancipée de la législation mère. En effet, elle a toujours joui d'une **grande autonomie**, souvent indifférente aux bouleversements qui ont pu marquer les différentes législations sur les établissements classés. Et cela, du moins jusqu'à l'introduction du régime de l'enregistrement en 2009. La nomenclature née dans le cadre du décret de 1810 a ainsi perduré, tant dans son organisation que dans son esprit, durant près de quarante années sous l'empire de la loi de 1917, avant d'être refondue par le décret du 20 mai 1953. De la même façon, celui-ci s'est maintenu sur une durée équivalente durant la loi de 1976, jusqu'à la réforme initiée en 1992. Actuellement, plus de soixante années plus tard, et alors même que la loi a fondamentalement changé, le décret de 1953 survit encore dans la nomenclature, par la présence résiduelle de quatre rubriques.

Plusieurs rubriques ont même traversé les siècles et se retrouvent actuellement selon le même libellé, de conserve avec les séries 1000 à 4000, parmi lesquelles l'étamage des glaces (n° 187). Cette dernière, créée par l'ordonnance royale du 14 janvier 1815, a même conservé son classement (la 3ème classe à l'origine, la déclaration de nos jours). Deux cents ans plus tard, l'étamage des glaces tutoie ainsi les OGM ou les déchets nucléaires. Cela illustre bien la permanence et l'autonomie de la nomenclature, laquelle, comme nous le suggérions en introduction, « vit sa propre vie ».

La nomenclature en tant que marqueur sociétal

La situation politique et économique qui a prévalu au cours de toute notre période d'étude a permis l'essor des sciences, des institutions et des acteurs qui ont concouru, peu ou prou, à la nomenclature des établissements classés. Cette dernière a bénéficié également du fort développement du droit de l'environnement, cependant qu'elle l'enrichissait à son tour. Elle est le fruit de tout ce contexte et de ces jeux d'acteurs : c'est en cela qu'elle constitue un formidable **marqueur sociétal.** Et cela, en dépit de l'autonomie qui lui est propre.

Aussi, l'évolution régressive de la nomenclature de ces dernières années met-elle au jour l'évolution de tout un contexte social et économique, dominé par l'absence de croissance, le chômage, mais aussi par la recrudescence du libéralisme économique qui se retrouve par exemple dans les propositions, aussitôt mises en œuvre, du Conseil national de l'industrie. La nomenclature joue même doublement le rôle de marqueur sociétal, du fait qu'elle révèle aussi la prééminence, la prépotence d'intérêts catégoriels et en premier lieu celle de la FNSEA. En effet, les exigences du lobby agricole ont toujours fini par être exaucées, quand elles n'ont pas été devancées, par les gouvernements successifs. Reste maintenant à savoir si, sur son insistance, le dernier verrou de la nomenclature va finir par disparaître : la suppression du régime d'autorisation pour l'élevage bovin, voire celle du régime d'enregistrement pour tous les élevages classés.

[2030] Pour paraphraser l'expression de Martine Rémond-Gouilloud : *« Si la pollution est fille de l'industrie, sa prise de conscience est fille de science »*, in : M. REMOND-GOUILLOUD, *« Du droit de détruire, essai sur le droit de l'environnement »*, PUF, 1989, p. 289.

La nomenclature conditionne l'effectivité de la loi

L'effectivité d'une loi se mesure en premier lieu par son champ d'application, qui couvre en l'espèce à la fois les personnes soumises, les intérêts protégés et les régimes d'assujettissement résultant de la nomenclature. C'est cependant cette dernière qui détermine tout le dispositif et **conditionne l'effectivité de la loi** : si très peu de personnes ou d'activités y sont soumises, ou ne le sont que de façon peu contraignante, la loi est privée de portée et même de sens.[2031] La nomenclature, clé de voûte du présent travail, est ainsi de nature à faire échec à la loi, en la vidant d'une grande partie de sa substance. L'analyse détaillée de la genèse, puis de la mise en œuvre, du régime d'enregistrement nous en a apporté la démonstration. De plus, il a été mis en évidence que la nomenclature ne repose pas sur les enjeux environnementaux, mais répond davantage à des demandes d'ordre économique ou politique. Alors même que les intérêts économiques ne figurent pas parmi les intérêts protégés par la loi. Le législateur, tout comme le juge, peuvent donc accroître le champ de ces intérêts : les incidences en sont de faible portée, du fait même qu'ils n'entrent pas en jeu dans la nomenclature.

Outre le cas, bien connu, des carrières, l'exemple de la méthanisation des effluents agricoles est instructif à cet égard. Compte tenu de l'essor de la technologie, une rubrique spécifique est créée en octobre 2009. Toutefois, afin de satisfaire au plan Energie Méthanisation Autonomie Azote, qui prévoit 130 méthaniseurs à la ferme par an, un premier rehaussement significatif du seuil d'autorisation intervient dès juillet 2010, puis un deuxième en septembre 2014. Le seuil d'autorisation est passé, en quelques années, de 30 à 60 tonnes de quantités journalières de matières traitées, ce qui s'est traduit par la sortie de ce régime de la plupart de ces installations, au profit du régime d'enregistrement ; alors même que cette technologie est encore loin d'avoir été maîtrisée à la ferme, que ce soit sur le plan d'une bonne exploitation ou de l'élimination des digestats.

L'enregistrement ICPE : la quintessence de la simplification régressive

Une simplification de la loi du 19 décembre 1917 avait été opérée par la loi de 1976, en réduisant le nombre de classes de trois à deux. Mais, deux sources majeures de complexification ont rapidement prospéré : l'extension du champ d'application de la loi, tant en diversité des catégories d'installations visées que des personnes soumises, ainsi que la pluralité des régimes d'assujettissement, qui dépassent actuellement la dizaine. Cette complexification accrue, et accélérée, souvent mise en œuvre au nom de la « simplification », masque une régression globale du droit de l'environnement.

Le régime de l'enregistrement, introduit par l'ordonnance du 11 juin 2009, a conduit à un bouleversement significatif de la nomenclature, dans sa structure comme dans son champ d'application. Il a également créé un nouveau concept au sein du droit des

[2031] A cela se rajoutent naturellement les sanctions pénales ou administratives (non traitées dans nos travaux). Si la loi ne prévoit aucune sanction, au moins dissuasive, pour tout manquement à ses dispositions, elle reste lettre morte sauf à s'en remettre au bon vouloir des intéressés.

installations classées : le découplage entre le régime et la procédure, en cas de « basculement » de l'activité projetée vers l'autorisation. La procédure suit alors celle de l'autorisation[2032], mais l'établissement ne relèvera que du seul régime de l'enregistrement. De plus, de par l'indigence du dossier de demande, exempt notamment de donnée sur la sensibilité du milieu, le découplage existant entre l'activité et son milieu en ressort décuplé[2033]. Et que dire de la qualité de l'information mise à disposition du public, auquel on demande son avis, qui ne dispose ainsi d'aucun élément d'appréciation sur le milieu environnant (naturel et humain) ?

Le régime de l'enregistrement, bien que discutable, pourrait trouver grâce s'il s'appliquait réellement à de petites installations situées sur un site à faible enjeu environnemental. Mais la procédure d'enregistrement n'est guère acceptable en l'état, dès lors qu'elle s'affranchit des exigences du milieu récepteur, de l'hygiène et de la sécurité du travailleur et de la participation réelle du public au processus de décision. D'autant plus que les petites installations ne sont pas forcément les moins nuisantes. Et peut-on parler, d'ailleurs, de « petites installations » pour de nombreuses activités bénéficiant du régime de l'enregistrement, comme des porcheries comprenant jusqu'à 2 000 porcs, ou bien d'entrepôts couverts occupant jusqu'à 300 000 m3 de matériaux combustibles[2034] ?

Par ailleurs, et c'est un autre paradoxe du régime de l'enregistrement, alors qu'il s'inscrit résolument dans un contexte de simplification, d'où il tire son nom originel d'autorisation simplifiée, l'administration reconnaît qu'il procède en fait d'« *une mesure d'efficacité économique et administrative. En ce sens il ne constitue pas nécessairement une simplification du droit, au sens où il ne conduit pas à réduire le nombre d'articles du Code de l'environnement »*[2035]. Admirons la litote administrative, quand on sait que le régime de l'enregistrement a significativement accru le nombre d'articles au sein du code (une section a même été créée), et qu'il a généré de nombreux décrets modificatifs de nomenclature, mais aussi maints arrêtés ministériels et préfectoraux.

Enfin, dans le cadre de ce qu'on pourrait qualifier de **« mimétisme régressif »,** qui est en passe de devenir un modèle dominant en droit de l'environnement, l'institution du régime de l'enregistrement a servi à son tour d'argumentaire pour l'édiction d'autres textes de droit interne comme d'origine communautaire, qui se réclament tous d'un souci de « simplification » ou bien de « rationalisation ». C'est notamment le cas de certains projets, qui, bien que soumis à étude d'impact, sont affranchis d'enquête publique. Une

---

[2032] Avec toutefois un rayon d'affichage d'enquête limité à 1 km, soit le rayon le plus faible.

[2033] La disjonction projet/milieu, et même évaluation/milieu se retrouve en filigrane dans la jurisprudence établie par le Conseil d'Etat, notamment par l'arrêt *Ocréal,* renforcé par les arrêts *Roozen et autres*, *SIETOM de la région de Tournan-en-Brie* et *Scorvalia* (CE, 14 octobre 2011, *Ocréal,* n° 323257 **;** CE, 1er mars 2013, *Sté Roozen et autres,* n° 340859, 340957 et 353009 *;* CE, 22 sept. 2014, *SIETOM de la région de Tournan-en-Brie, n° 367889* ; CAA Nantes, 13 juin 2014, *Sté Scorvalia,* n° 12NT00974).

[2034] A titre de comparaison, le seuil d'autorisation des entrepôts couverts, comportant de nombreuses matières combustibles, correspond à trois ou quatre fois le volume moyen d'un hypermarché Carrefour ou Auchan.

[2035] DGPR, *« Le régime d'enregistrement des installations classées »,* MEEDDAT, 15 mai 2009.

simple mise à disposition du dossier au public, à l'instar des dossiers d'enregistrement, tient alors lieu d'information et de participation de celui-ci[2036].

De même, en droit européen, le communiqué de la Commission européenne, en date du 26 octobre 2012, au sujet de la nouvelle directive concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement[2037], rend bien compte de cette évolution.

La Commission déclare vouloir *« réduire les tâches administratives et faciliter l'évaluation des incidences potentielles des projets de grande envergure, sans toutefois affaiblir les mesures de protection de l'environnement en place. La protection environnementale actuelle sera renforcée et les entreprises devraient profiter de la plus grande harmonisation du cadre réglementaire »*[2038]. La Commission explique que seuls les projets ayant une incidence environnementale notable seront soumis à une évaluation réglementée, les projets n'ayant « qu'une incidence locale » en seront exclus. Ce qui, selon elle, laisserait davantage de temps aux autorités pour évaluer les projets de grande ampleur entraînant d'importantes incidences environnementales. C'est exactement l'argumentaire, avec les mêmes erreurs d'appréciation sur les « petits projets » sans se soucier de la qualité et de la sensibilité du milieu « local », qui avait été mis en avant pour justifier le régime de l'enregistrement.

Le processus de simplification et d'harmonisation des normes, dont la nécessité en tant que telle n'est pas remise en cause, peut conduire à des réformes utiles, s'il ne sert pas de prétexte à une déconstruction du droit de l'environnement. Toutefois, comme Michel Prieur l'énonçait déjà en 1987, la simplification du droit peut être le prétexte pour le législateur, comme pour l'exécutif, pour procéder à un recul du droit et donc de la protection de l'environnement. Par contre, le droit non régressif de l'environnement est *« un droit qui serait nécessairement un droit de progrès »,* qui va *« s'appuyer sur ce qui constitue en droit de l'environnement un changement qualitatif majeur : la consécration de l'environnement comme un nouveau droit de l'homme. (…) L'obligation de progressivité ou de progrès continu attaché aux droits de l'homme se traduit juridiquement par une interdiction de régression qui se répercute sur le droit de l'environnement »*[2039]*.* Néanmoins, comme l'énonce Christophe Krolik, la difficulté première de la mise en œuvre effective du principe de non régression relève de l'absence de hiérarchie entre les droits fondamentaux, ce qui se traduit ponctuellement par un

[2036] La régression s'est étendue en réduisant fortement l'obligation de recourir à une étude d'impact, dans le cadre notamment des « zones d'intérêt économique et écologique », instituées par la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014.

[2037] Directive 2014/52/UE du 16 avril 2014 (JOUE du 25 avril).

[2038] Extrait du *Journal de l'environnement* : *« Incidences sur l'environnement : Bruxelles réforme l'évaluation »*, par S. SENET, le 29 octobre 2012.

[2039] M. PRIEUR, *« La déréglementation en matière d'environnement », RJE,* 1987-3, p. 319-330 ; M. PRIEUR et G. SOZZO (dir.), *« La non régression en droit de l'environnement »,* Bruylant éd., 2004*,* p.13.

effacement du droit à l'environnement face à d'autres droits. Quand il ne s'agit pas, non plus, d'arbitrer au sein même du droit à l'environnement[2040].

Fort de ce constat, le groupe de travail sur le « permis environnemental unique », présidé par Jean-Pierre Duport, avait tenu à souligner : *« On peut craindre que les premières initiatives prises en matière de simplification du droit de l'environnement ne se traduisent, à leur tour, par de multiples initiatives difficilement lisibles et donc à terme par une complexification du droit accentuée par l'instabilité chronique de celui-ci »*[2041].

L'accélération des transformations de la nomenclature ICPE : la course aux déclassements

Si la nomenclature avait déjà connu une première refonte complète, avec la création progressive des séries 1000 et 2000, qui a supplanté progressivement l'ancienne nomenclature, jamais des bouleversements aussi profonds n'ont eu lieu, et selon une fréquence aussi élevée, qu'au cours de ces dernières années. Les nouvelles séries 3000 et 4000, sont en passe, à leur tour, de remplacer les séries précédentes. Mais si elles remanient profondément la nomenclature, en quelques années à peine elles ont procédé au relèvement substantiel de nombreux seuils d'autorisation, quand ce régime n'a pas disparu pour maintes activités. En outre, elles ont diminué fortement l'étendue du rayon d'affichage d'enquête publique, donc l'information préalable du public. En ce qui concerne la série 3000, qui se caractérise par des seuils très élevés, nous sommes arrivé à la conclusion qu'elle préfigurait le champ restreint de la nomenclature dans les années à venir.

Ainsi, ce serait d'abord un alignement complet du régime d'autorisation sur les seuls rubriques et seuils de la directive IED, conjugué à un déclassement pour toutes les autres installations (les plus nombreuses) au profit de l'enregistrement, voire de la déclaration. Puis, ce serait la disparition progressive, mais *in fine* quasi complète, de toutes les rubriques (hors Seveso) ne relevant pas de la directive IED. De même, à compter du 1er juin 2015, à l'occasion de l'entrée en vigueur de la série 4000 relative aux rubriques Seveso et de la suppression simultanée d'un grand nombre de rubriques 1000, la tentation administrative pourrait être grande de procéder également à la suppression des rubriques 2000 jugées «redondantes », ou « surnuméraires ». **Le potentiel de régression est substantiel**. De quelque 60 000 établissements soumis à autorisation lors de l'édiction de la loi du 19 juillet 1976, on passerait alors à 12 000 ou 15 000 au cours de la seule décennie 2010.

[2040] C. KROLIK, *« Contribution à une méthodologie du principe de non-régression », in* M. PRIEUR et G. SOZZO (dir.), *« La non régression en droit de l'environnement »,* Bruylant éd., 2004, pp. 137-149. Voir aussi : F. G. TREBULLE, *« Du droit de l'environnement à un environnement sain », Env.,* comm. 29, 2005 ; M. PRIEUR, *« Droit à l'environnement », JCA,* n° 360, mai 2007 ; Ph. BILLET, *« Le 'juste équilibre' des droits au service de la protection de l'environnement », Envir.,* n° 6, alerte 63, juin 2010.

[2041] Constat exprimé dans le document de synthèse, remis au groupe de travail en date du 13 avril 2015, p. 4.

En ce qui concerne les rayons d'affichage d'enquête, au 1er juin 2015 sur les 280 rubriques que comporte la nomenclature, les rayons de 4, 5 et 6 km ont désormais disparu à quelques exceptions près. Plus aucune distinction n'est ainsi faite entre les activités classées Seveso et les autres activités soumises à autorisation. La forte réduction du rayon d'affichage conforte le processus d'harmonisation des exigences par le bas. De surcroît, elle affecte la bonne information du public et sa participation à l'enquête publique : restreindre le périmètre d'affichage revient en effet à restreindre la prise de connaissance de cette enquête par le public.

Une dissociation croissante entre les ICPE et leur milieu

La régression qui affecte la nomenclature, et à travers elle l'ensemble du droit des installations classées, ne se traduit pas seulement par un déclassement massif du nombre d'établissements soumis et par une réduction de l'information des tiers, elle se poursuit par la disjonction de plus en plus marquée entre les installations classées et le milieu environnant.

Du fait de l'absence de seuils pour un grand nombre de rubriques (l'activité était classée ou ne l'était pas) et de la mention des inconvénients et des dangers potentiels au regard de chacune d'entre elles, la nomenclature relative au décret de 1810 et à la loi de 1917 procédait d'une certaine démarche, quoique limitée, dans le sens de la prise en compte du milieu environnant. Ce dispositif était conforté par le fait que maintes rubriques comportaient alors des critères de classement qui étaient fonction de l'éloignement du voisinage, ou bien de la présence d'une agglomération. La loi de 1976 n'a pas poursuivi dans cette voie. Elle a au contraire rompu avec l'obligation d'éloignement, mais aussi avec la suppression de toute référence au milieu environnant au sein de la nomenclature.

La déconnection entre le milieu et l'installation classée avait déjà atteint un degré élevé avec la création du régime de la déclaration pour quelque 90 % des ICPE. En effet, le contenu du dossier, qui ne diffère que très peu de celui du décret du 17 décembre 1918, comporte uniquement des données sur *« les émanations de toute nature »* (dont l'eau et les déchets) de l'activité projetée. L'absence de caractérisation, même élémentaire, du milieu environnant, conjuguée à la compétence liée du préfet, sans faculté d'opposition, confine à ces installations un certain caractère « hors sol ».

Par ailleurs, la bonne prise en compte de l'hygiène et de la sécurité des travailleurs permet d'améliorer la prévention des impacts majeurs et des risques. Tous ces aspects sont difficilement dissociables : l'environnement interne d'un site ne peut pas être disjoint de l'environnement externe du même site. Ce sont souvent les entreprises les plus respectueuses des autres qui maîtrisent le mieux la qualité de leurs produits (respect du client), l'hygiène et la sécurité (respect du collaborateur) et la qualité de l'environnement (respect de la société). Or, le principe même du régime de l'enregistrement, tel qu'il a été établi, déconstruit cette approche intégrée. De par l'indigence du dossier de demande, indifférent à la localisation de l'installation et à la sensibilité du milieu et de par l'absence de toute donnée sur les travailleurs, l'enregistrement consacre la dissociation entre l'installation et son milieu, interne comme externe. Depuis la création de la procédure d'autorisation unique et l'abandon

concomitant de la partie relative à l'hygiène et à la sécurité du travailleur, cette situation a été étendue à la quasi-totalité des ICPE.

De même, lors de la création ou de la modification de rubriques, le choix des seuils de classement ne repose que sur les seules caractéristiques techniques des installations, quand il ne vise pas au préalable un nombre maximal d'établissements à assujettir. Les pollutions chroniques afférentes aux activités ne sont que rarement examinées, contrairement à l'accidentologie : l'attention est ainsi bien davantage portée sur le caractère accidentel des activités, que sur la chronicité de leurs impacts sur le milieu environnant. L'approche est statistique, technicienne, mais en rien environnementaliste.

La rupture entre les ICPE et leur milieu est parfaitement illustrée par la présentation du projet de décret de modification des seuils relatifs aux élevages de volailles. Ainsi, dans le cadre de la consultation publique préalable, en avril 2015, il est clairement exposé : *« L'expérience a montré que l'instruction des demandes d'autorisation, procédure longue et complexe tant pour l'entreprise que pour l'administration, conduisait à prendre dans de nombreux cas des prescriptions qui auraient quasiment pu être énoncées en amont de l'étude d'impact, de l'étude de dangers et de la procédure d'enquête publique »*[2042]. Compte tenu que l'administration ne tient souvent pas compte des données du dossier de demande (lui-même fortement perfectible), ni des observations émises lors de l'enquête publique, elle s'en remet aux seules prescriptions générales. Il suffit ainsi de considérer, comme l'administration l'énonce ici, que ces prescriptions sont suffisantes en elles-mêmes pour prévenir tout impact ou danger significatif pouvant affecter le milieu récepteur[2043].

A son tour, la directive IED conforte le découplage entre les industries et leur environnement. En effet, parmi les dispositions majeures de la directive le recours aux meilleures techniques disponibles est renforcé. Ce standard, déjà présent dans la directive IPPC, devient une exigence forte dans la directive IED qui prescrit notamment que les valeurs limites d'émission doivent, sauf aménagement justifié, garantir que les émissions n'excèdent pas les niveaux d'émission associés à ces technologies. Or, ces normes, qui sont établies au niveau européen, en concertation étroite avec les professionnels, ne tiennent évidemment pas compte du milieu récepteur local. D'autant plus qu'elles se fondent sur des limites technologiques, propres à chaque activité, et non pas sur des critères environnementaux.

[2042] A cet égard, l'évolution de la situation administrative et réglementaire des ICPE est saisissante, en regard de la circulaire du préfet de police de Paris du 20 février 1838, à l'adresse du corps d'inspecteurs chargé du contrôle des établissements classés : *« L'enquête de commodo* et *incommodo, dans les affaires de ce genre, est l'acte le plus essentiel de l'instruction ».*

[2043] C'est également faire fi d'une des règles essentielles de la loi de 1976, énoncée originellement à l'article 17 du décret 77-1123 du 21 septembre 1977, qui conditionne, dès l'origine, les prescriptions aux caractéristiques du milieu récepteur : *« Les (...) prescriptions tiennent compte notamment, d'une part, de l'efficacité des techniques disponibles et de leur économie, d'autre part, de la qualité, de la vocation et de l'utilisation des milieux environnants ».* La disposition, codifiée, est devenue : *« Ces prescriptions tiennent compte notamment, d'une part, de l'efficacité des meilleures techniques disponibles et de leur économie, d'autre part, de la qualité, de la vocation et de l'utilisation des milieux environnants ainsi que de la gestion équilibrée de la ressource en eau* » (R. 512-28).

Pour une meilleure gestion intégrée de l'environnement : une nomenclature intégratrice ?

Le droit des installations classées est souvent présenté comme un exemple d'intégration de l'environnement. L'arrêté du 2 février 1998, parfois qualifié d' « arrêté intégré », est ainsi pris comme référence[2044]. Depuis la création de la procédure d'autorisation unique ICPE, l'intégration a gagné en ampleur. De même, le décret du 17 juillet 2014, relatif à une inspection unifiée de l'environnement, est fondé sur les instruments juridiques de la police des ICPE. Toutefois, s'il s'agit bien là d'intégration, au sens de procédures unifiées et de prescriptions regroupées au sein d'un même arrêté d'exploitation, nous ne pensons pas que ce dispositif relève d'une gestion intégrée de l'environnement. Mais plutôt d'une gestion intégrée des procédures. Pour ce faire, il faudrait que le milieu récepteur soit préalablement étudié, les incidences de l'activité projetée évaluées selon des critères environnementaux. Une telle gestion nécessiterait de procéder d'une approche globale de l'intégration de l'environnement, qui éviterait l'émiettement des approches et la segmentation des évaluations environnementales, lors des procédures en amont comme des prescriptions en aval.

L'intégration ultime consisterait même à concilier étroitement l'environnement avec d'autres enjeux qui lui sont antagonistes. Ne serait-ce d'ailleurs pas là, la véritable mise en application du développement durable ? Le domaine des installations classées s'y prête tout particulièrement, si l'on songe notamment aux intérêts économiques et sociaux en jeu. A cet égard, la gestion intégrée de l'environnement diffère fortement et va bien au-delà de la simplification ou de l'harmonisation, des textes comme des procédures. Mais encore faut-il que l'indispensable processus d'intégration ne se traduise pas par une autre forme de régression, à savoir une « dilution de l'écologie »[2045].

La gestion intégrée, pour être la plus complète et efficiente possible, nous semble devoir couvrir trois niveaux. Un niveau d'intégration que l'on pourrait qualifier de « **global** », à savoir la fusion des prescriptions en un seul acte. C'est le processus le plus avancé à ce jour, sur le plan administratif, et le domaine des ICPE fait sans doute figure de pionnier. Il reste cependant, et c'est essentiel, que lesdites prescriptions soient étayées et justifiées par des données environnementales propres au milieu récepteur de l'activité projetée. A cet égard, le principe qui sous-tend l'agroécologie répond à cette démarche d'intégration

[2044] Arrêté du 2 février 1998 relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau, ainsi qu'aux émissions de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation. V. notamment sur cette question : S. CAUDAL, *« Les conditions juridiques de la gestion intégrée de l'environnement »* in : « *Vers un nouveau droit de l'environnement ? »*, Centre international de droit comparé, Limoges, 2003, pp. 160-161. En droit européen, la première directive du genre fut la directive du 24 septembre 1996, relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (directive dite IPPC).

[2045] Pour reprendre l'expression de N. DE SADELEER, *« Les principes comme instruments d'une plus grande cohérence et d'une effectivité accrue du droit de l'environnement », in :* F. OST et S. GUTWIRTH, *« Quel avenir pour le droit de l'environnement ? »*, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 1996, p. 252.

des domaines éloignés, voire conflictuels entre eux, mais concourant tous à l'écologie *lato sensu*[2046].

La démarche doit s'accompagner d'un deuxième niveau, de nature « **horizontale** », entre normes de même rang. Cela revient à renoncer à l'indépendance des législations, car, comme le souligne Sylvie Caudal, *« le maintien d'un tel principe, par-delà certaines incohérences auxquelles il a pu conduire en matière de protection de l'environnement, paraît difficilement compatible avec l'intégration (…) »*[2047]. C'est le domaine le plus sensible, donc le plus bloquant, car il touche au cœur du partage des prérogatives entre l'Etat et les collectivités, mais aussi entre les administrations de chacun d'entre eux. Il consisterait en premier lieu en la fusion des règles et des procédures d'urbanisme avec celles relatives à l'environnement, tout en renforçant la connaissance, donc les exigences, du milieu affecté. Or, non seulement le dispositif d'autorisation unique laisse ce domaine de côté, mais les travaux sur l'institution d'un permis environnemental unique l'ont d'ores et déjà exclu.

La gestion intégrée doit aussi être complétée par un troisième niveau d'intégration, de nature « **verticale** ». A savoir réduire la stratification des textes ou des documents d'aménagement, de planification ou de programmation, puis assurer la conformité, à défaut la compatibilité (mais sans autre échelon inférieur) entre tous ces textes, avec une réelle exigence de lisibilité et de cohérence. Si le droit de l'urbanisme se distingue par une constellation de textes de ce genre, le droit de l'environnement n'y échappe pas. L'exemple du droit des ICPE et du droit de l'eau est là pour nous le rappeler : le premier doit prendre en compte le second, mais selon des dispositions peu propices à une bonne gestion globale de la question. Une telle approche limiterait fortement la *« superposition de règles provenant de différents ordres juridiques »*[2048] et ferait ainsi œuvre de simplification (sans régression).

Enfin, une gestion intégrée de l'environnement pourrait difficilement faire abstraction d'une **nomenclature intégratrice,** c'est-à-dire jouant un rôle actif dans le processus. Pour cela, la nomenclature ICPE se muerait utilement en une nomenclature ICPNE, intégrant explicitement la problématique de la nature. Pour ce faire, elle fusionnerait les nomenclatures des installations classées, des installations IOTA au titre de la loi sur l'eau et celle des installations nucléaires de base, mais aussi les canalisations et ouvrages de transport de produits dangereux ou polluants, les activités minières et de production d'énergie, les unités touristiques nouvelles, enfin toutes les activités visées à l'article R. 122-2 (activités soumises à évaluation ou à examen environnemental) et à l'article R. 121-2 (activités soumises à débat public).

[2046] Voir les Actes du colloque organisé par l'association des juristes en droit de l'environnement, le 22 mai 2014 : M. *DEGUERGUE, C. HERNANDEZ-ZAKINE, FG. TREBULLE, JC. BUREAU, L. P. MAHE, « L'intégration du concept d'agroécologie en droit : état des lieux et perspectives », RJE,* 01/2015, pp. 15-30.

[2047] S. CAUDAL, *préc.,* p. 160. Voir aussi : S. CAUDAL-SIZARET, *« La protection intégrée de l'environnement en droit public français »,* thèse, Droit, Lyon 3, 1994 ; A. COMOLET et A. DECONNINCK, *« Le principe d'intégration, historique et interprétation », REDE* 2/2001.

[2048] Selon l'expression de M. MOLINER-DUBOST, *« Droit de l'environnement »,* Dalloz, 2015, p. 6. V. aussi : E. NAIM-GESBERT, *« Droit général de l'environnement »,* LexisNexis, 2ème éd., 2014.

L'entrée ne se ferait plus par caractéristiques techniques du projet ou par procédures, comme c'est le cas actuellement, et de façon disparate, mais bien par une approche « milieux », selon des critères de classement fondés essentiellement sur les spécificités de ceux-ci ; les seuils quantitatifs relevant notamment de volumes ou de tailles d'activités, seraient, quant à eux, à bannir. Ces critères gagneraient alors à s'inspirer de la directive n° 2014/52/UE du 16 avril 2014, en ce qui concerne la sensibilité du milieu[2049]. Ainsi, seraient pris en compte les zones humides, rives, estuaires, les zones côtières et l'environnement marin, *les récifs coralliens, les forêts et milieux primaires ou non exploités*, les zones de montagne, les espaces protégés ou remarquables, les sites Natura 2000, *les pelouses sèches, les dunes, les milieux de vie (habitats, lieux de reproduction ou d'alimentation) d'espèces endémiques, rares ou menacées,* les zones à forte densité de population ou *à proximité de personnes vulnérables*, les paysages importants du point de vue *architectural,* historique, culturel et archéologique. Enfin, les zones dans lesquelles les normes de qualité environnementale fixées par la législation européenne sont déjà dépassées.

De la sorte, un projet de faible ampleur, ou bien peu polluant, pourrait faire l'objet d'une procédure d'autorisation au même titre qu'un site classé Seveso, dans le cas où son lieu d'implantation ou son mode d'exploitation serait de nature à affecter un milieu sensible, vulnérable ou de qualité remarquable. Cette approche intégrée de l'environnement, au travers notamment d'une telle nomenclature intégratrice centrée sur les milieux, permettrait d'inverser le modèle et, dès l'élaboration des projets de questionner leur finalité. En effet, comme l'expose Virginie Maris : « *La crise de la biodiversité n'est pas une crise technique, une inadéquation temporaire entre nos outils et les contraintes physiques de l'environnement. Il ne suffira pas, comme nous y invitent les apôtres du développement durable, de remplacer le pétrole par des éoliennes, de replanter des arbres, de peindre en vert les vitrines de la grande distribution et les bordures d'autoroutes. En multipliant l'offre de solutions technologiques, on ne fait que détourner le regard : on s'évertue à chercher de meilleurs moyens sans jamais questionner les fins »*[2050].

[2049] Les critères *en italique* sont de notre ajout.

[2050] V. MARIS, *« Philosophie de la biodiversité - Petite éthique pour une nature en péril »*, Buchet-Chastel, 2010.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux

ASCOT P., *« Histoire de l'écologie »,* PUF, 1988

ASSELAIN J.C., *« Histoire économique de la France »*, tome 1, Le Seuil, 1984

ASSOULINE P., *« Sigmaringen »,* Gallimard*,* 2014

AUGIER H., *« Le livre noir de l'environnement »,* éd. Alphée, 2008

BARJAVEL R., « *Ravage »,* Denoël, 1943

BECK U., *« La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité »,* Aubier, 2001 (trad. de l'allemand par L. Bernardi, de « *Risikogesellschaft »* ,1ère éd. Suhrkamp Verlag, 1986)

BEQUET L. et M.E LAFERRIERE, *« Répertoire de droit administratif »* 1882-1992, n° 26, Paul Dupont éd., Paris

BEZBAKH P., *« Le petit Larousse de l'histoire de France »,* 2011

BLIN-FRANCHOMME MP. (dir.), « *Sites et sols pollués : enjeux d'un droit, droit en jeu(x) »,* LexisNexis, 2010

BOURDIEU J., *« Nomenclatures et classifications »,* INRA, Paris, 2004

BOURG D. et A. FRAGNIERE, *« La pensée écologique. Une anthologie »,* PUF, 2014

BROYELLE C., *« Contentieux administratif »,* Dalloz, 2ème éd., 2013

BRUNHES J., *« La géographie humaine. Essai de classification positive. Principe et exemples »,* Paris, 1810

BURTON-JEANGROS C., C. GROSSE, V. NOVEMBER (dir.), « *Face au risque »,* éd. Georg, collection L'Equinoxe, Genève, 2007

CANS R., *« Petite histoire du mouvement écolo en France »,* Delachaux et Niestlé, 2006

CARS J., *« Haussmann »*, Ed. Perrin, 1978

CARSON R., *« Silent Spring »*, Cambridge, 1962

CHAPTAL J.A., *« De l'industrie française »*, Paris, imprimerie nationale, 1819

CHARBONNEAU B., *« Le jardin de Babylone »*, Gallimard, 1969

CHARBONNEAU S., *« Droit communautaire de l'environnement »,* L'Harmattan, 2002

CHARBONNEAU S., *« L'impossible nostalgie »,* Sang de la Terre, 2012

CHEVALLIER J. (dir.*), « La Gouvernabilité* », PUF, 1996

CLEMENT M., « *Droit européen de l'environnement »,* Larcier, 2014

CMED, *« Notre avenir à tous »,* éd. du Fleuve, Québec, 1988

CORVOL A. (dir.), *« Les sources de l'histoire de l'environnement »*, L'Harmattan, 1999

DAMIEN J., *« Droit de l'environnement et nuisances industrielles »*, éd. La Charte, 2007

de BECDELIEVRE G., *« La Fontaine : Ultime confession », Télémaque,* 2012, p. 155

de GONCOURT E., *« La maison d'un artiste »*, Paris, G. Charpentier, t. I, 1881

de MALAFOSSE J., *« Le droit de l'environnement ; le droit de la nature, aménagement et protection »*, éd. Montchrestien, Paris, 1973

de MALAFOSSE J., *« Le droit de l'environnement ; le droit de la nature, aménagement et protection »*, éd Montchrestien, Paris, 1973

DEBRE JL., *« Les oubliés de la République »,* Fayard, 2008

DEGUERGUE M., *« Procédure administrative contentieuse »,* LGDJ, 2003

DELEAGE JP., *« Histoire de l'écologie »*, la Découverte, 1991

DELORT R. et F. WALTER, *« Histoire de l'environnement européen »,* PUF, 2001

DENHEZ F., « *Cessons de ruiner notre sol ! »,* Flammarion, 2014

DESPAX M., *« Droit de l'Environnement »,* Litec-Droit, 1980

DOCKES E. (dir.), *« Au cœur des combats juridiques »,* Dalloz, 2007

DORST J., « A*vant que nature ne meure »,* Delachaux et Niestlé, Neuchatel, 1965

DOUGLAS M., *« De la souillure »,* La Découverte, 2001 (1ère éd. 1966)

DUBY G. et A. WALLON, *« Histoire de la France rurale »,* tome 3, Le Seuil, 1975

DUBY G., *« Histoire de la France de 1852 à nos jours »*, Larousse, 1987

DUPONT Y., *« Dictionnaire des risques »,* Armand Colin, 2003

DUVAT V. et A. MAGNAN, « *Des catastrophes naturelles »,* éd. Le Pommier, 2014

ELLUL J., « *La Technique ou l'Enjeu du siècle* », Armand Colin, 1954

FERAULT C. et D. Le CHATELIER, *« Une histoire des agriculteurs »*, éd. France Agricole, 2009

FERNANDEZ D., *« Ramon »,* Grasset, éd. Le Livre de poche, 2010

FLAHAUT C., *« Le devoir des botanistes en matière de géographie humaine »*, Compte rendu des travaux du IXe Congrès international de géographie, Genève, 1909-1911, p. 287 ; cité par : P. ASCOT, *« Histoire de l'écologie »,* PUF, 1988

FLAMANT M., *« Histoire du libéralisme »,* Que Sais-je ? n° 1797, PUF, 1992

FRANCIS LEFEBVRE éd., *« Environnement »,* 1995

FROMAGEAU J. et M. CORNU, *« Genèse du droit de l'environnement »,* L'Harmattan, 2001

FROMAGEAU J. et Ph. GUTTINGER, *« Droit de l'Environnement »*, éd. Eyrolles, collection droit, 1993

GARNIER C., *« L'Environnement démystifié »,* Mercure de France, 1973

GAZZANIGA JL., X. LARROUY-CASTERA, Ph. MARC et JP. OURLIAC, *"Le droit de l'eau"*, LexisNexis, 2011

GELL-MANN M., *« Le Quark et le Jaguar : Voyage au cœur du simple et du complexe »,* Flammarion, 199

GISCARD d'ESTAING V., *« Démocratie française »,* Fayard, 1976

GONCOURT J., *« Journal »*, I, p. 835

GRAVIER JF., « *Paris et le désert français »,* Flammarion, 1947

GUIHAL D., *« Droit répressif de l'environnement »,* Economica, 3ème éd., 2008

HAINARD R., « *Et la nature ? Réflexions d'un peintre* », éd. Gérard de Buren, 1943

HAINARD R., *« Nature et mécanisme »,* Neuchatel, Editions du Griffon, 1946

HALIMI A., *« Chantons sous l'Occupation »,* L'Harmattan, 2003

HEIM R., « *Destruction et Protection de la nature »*, Armand Colin, 1952

HEMINGWAY E., *« Paris est une fête »,* 2012, collection Folio, Gallimard

Institut National de l'audio-visuel (INA), *« La France défigurée »,* 7 avril 1974 en référence à une émission d'avril 1972

JOUVENTIN P., *« La face cachée de Darwin, l'animalité de l'homme »,* éd. Libre & Solidaire, 2014

JULIEN M-H., *« L'homme et la nature »,* Hachette, 1965

JÜNGER E., *« Premier et second journaux parisiens »,* Christian Bourgois éd., collection « Titres », 2014

KISS A. et D. SHELTON, *« Traité de droit européen de l'environnement », éd.* Frison-Roche, 1995

LAMARCK JB., *« Système analytique des connaissances positives »,* PUF, 1988

LAMY M., *« Ils ont créé l'écologie politique. Histoire, bilans et perspectives »,* Le Sang de la Terre, 2014

LARRERE R., B. LIZET et M. BERLAN-DARQUE, *« Histoire des parcs nationaux : comment prendre soin de la nature ? »*, éd. Quae, 2009

LASCOUMES P., *« L'éco-pouvoir »*, éd. La Découverte, coll « textes à l'appui », 1994

LASNE L., *« Le roman de Jaurès »*, éd. du Rocher, 2014

LAVOISIER A.L., « *Œuvres »*, éd J.B. Dumas et E. Grimaux, Paris, t. 3, 1862-1876

LEBRETON Ph., *« Le futur a-t-il un avenir ? »,* éd. Le sang de la Terre, 2012

LOMBARD M. et G. DUMONT *« Droit administratif »*, Dalloz, 8ème édition, 2009

LORMIER D., *« Gabriele d'Annunzio ou le roman de la Belle Epoque »,* du Rocher, 2014

LUGLIA R., *« Des savants pour protéger la nature »,* Presses Universitaires de Rennes, 2015

LUNEAU G., *« La forteresse agricole. Une histoire de la FNSEA »*, éd. Fayard, 2004

MACNEIL JR., *« Une histoire environnementale du monde à l'ère des énergies fossiles (1800-2012) »,* in A. CORVOL (dir.), *« Les sources de l'histoire de l'environnement »*, L'Harmattan, 1999, p. 41

MALAURY P. et L. AYNES, *« Les obligations »*, Ed. Cujas, 10ème édition, 2000

MALENGRE P., *« Introduction au droit de l'environnement »*, éd. Tec & Doc, 2008, 4ème édition

MALJEAN-DUBOIS S. (dir.), *« L'effectivité du droit européen de l'environnement »,* Documentation Française, 2000

MARIS V., *« Philosophie de la biodiversité - Petite éthique pour une nature en péril »*, Buchet/Chastel, 2010

MARTIN G., *« Le droit à l'environnement »,* Publications périodiques spécialisées, Lyon, 1978

MARX K. (et F. ENGELS), *« Le Manifeste Communiste » Londres,* 1848

MARX K., *« Das Kapital. Kritik der Politischen Oekonomie »,* Verlag, Hamburg, 1867

MATHEVET R., *« Solidarité écologique : ce lien qui nous oblige »*, Actes Sud, 2012

MATHIS CF., *« Mobiliser pour l'environnement »,* in S. FRIOUX et V. LEMIRE (dir.), *« L'invention politique de l'environnement »,* Vingtième siècle, Revue d'histoire, n° spécial 113, janvier-mars 2012 (p. 27).

MERCIER L. S., « *Tableau de Paris »,* Nouv. éd. corrigée et augmentée, Amsterdam, 1788

MINC A., *« Les prophètes du bonheur »*, Grasset, 2004

MOLINER-DUBOST M., *« Droit de l'environnement »,* Dalloz, 2015

MONTESQUIEU, « *De l'esprit des lois »* (Livre 29), GF Flammarion, 1993

NAIM-GESBERT E., *« Droit général de l'environnement »,* LexisNexis, 2014, 2ème éd.

NICOLINO F., dans *« La faim, la bagnole, le blé et nous : une dénonciation des biocarburants »,* Fayard, 2014

ODENT R., *« Contentieux administratif »* Tome 1, 2007, Dalloz

OSBORN F., *« Our Plundered planet* », Boston, Little, Brown and Co., 1948.Traduction française : *« La planète au pillage »*, Payot, Paris, 1949

OZOUF M., *« De Révolution en République, les chemins de la France »,* Quarto Gallimard, 2015

PAJAK, *« Manifeste incertain 3 »* F.*,* éd. Noir sur Blanc, Lausanne, 2014

PEREC G. : *« Penser/Classer », Coll. Textes du XXe siècle,* Hachette, 1985

PERROT M., *« Mélancolie ouvrière »,* Grasset, 2012

PETIT Y., « *Droit et politique de l'environnement »,* La Documentation française, 2009

PLANCHET P., *« Droit de l'environnement »,* Mémento Dalloz, 1ère édiction, 2015

PETITPIERRE-SAUVAIN A., *« Droit de l'environnement »*, Schulthess éditions romandes, Bâle, 2012

POLI-BROC A., « *Guide pratique du droit de l'environnement »,* Berger-Levrault, 2002

PONTIER JM., *« Le droit administratif et la complexité », AJDA*, 2000

POUJADE R., *« Le ministère de l'impossible »,* Calman-Levy, 1975

PRIEUR M., « *Droit de l'environnement »*, 6ème éd., Dalloz, 2011

PRIEUR M., *« Droit de l'environnement, droit durable »,* Bruylant, 2014

RAMADE F., *« Le dictionnaire encyclopédique de l'écologie et des sciences de l'environnement »*, 2ème éd., Dunod, 2002

RAMADE F., *« Un monde sans famine ? Vers une agriculture durable »,* Dunod, 2014

RENAN E., *« L'avenir des sciences : pensées de 1848 »,* Calman-Levy, 1890

RICHARDOT P., *« Les grands empires. Histoire et géopolitique »,* éd. Ellipses, 2013

ROMI R., *« Droit international et européen de l'environnement »,* Montchrestien, 2012

ROSA H., « *Accélération. Une critique sociale du temps »*, La Découverte, coll. « Théorie critique », 2010

SAINT BRIS G., *« Balzac une vie de roman »*, Télémaque, 2011

SCHAEFFER JM., *« La fin de l'exception humaine »,* NRF essais Gallimard, 2007

SELMI A., *« L'émergence de l'idée du parc national en France »*, in R. LARRERE, B. LIZET et M. BERLAN- LARRERE R., B. LIZET et M. BERLAN-DARQUE, *« Histoire des parcs nationaux : comment prendre soin de la nature ? »*, éd. Quae, 2009

SERRES M., *« Le mal propre »,* éd. Le Pommier, 2008

SERRIGNY D., *« Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative »*, Dijon, 2ème éd., vol. 2, 1865

SEYS E., *« Les femmes qui écrivent »*, Ellipses, 2012

SORIA O., *« Le droit de l'environnement industriel »,* PUG, 2013

THIEFFRY P., « *Droit européen de l'environnement »,* Dalloz, 1998

TINCQ H., *« Ces papes qui ont fait l'histoire »*, Tempus, 2007

UNTERMAIER J., *« Le droit de l'environnement, réflexions pour un premier bilan »,* PUF, 1981

VAN LANG A., « *Droit de l'environnement »*, 3ème éd., Thémis, PUF, 2011

VERNIER J. *« La bataille de l'environnement »,* Robert Lafont, 1971

VLASSOPOULO C., *« Protection de l'environnement ou protection du pollueur ? L'emprise des industriels sur la politique antipollution »,* in E. DOCKES (dir.), *« Au cœur des combats juridiques »,* Dalloz, 2007, p. 473- 485

WOSTER D., *« Les pionniers de l'écologie »,* Sang de la Terre, 1992

ZWEIG S., *« Le monde d'hier »*, éd. Belfond, 1993.

Ouvrages spécialisés

« Manuel des Lois du bâtiment », second volume, première partie, fascicule II, Librairie générale de l'Architecture, Paris, 1880

ADEME, *« Pollutions olfactives. Origine, législation, analyse, traitement »,* Dunod, 2ème éd., 2008

AFCI, *« Recueil de jurisprudence. Installations classées* », cinq classeurs, Paris, 2004

ALFANDARY E., *« Environnement : les installations classées »,* MB Editions, 2003

ANDRA, *« Y-a-t-il une éthique de la gestion des déchets radioactifs ? »,* Vuibert, 2004

ARNOULD J., *« Nouveaux éléments d'hygiène »*, 1902, 4ème édition entièrement refondue, Paris, Baillère

AUGUIN E., *« Hygiène et sécurité ouvrières dans les ateliers, rapport sur les résultats de l'enquête relative aux conséquences de la loi du 12 juin 1893 et du règlement du 10 mars 1894 »*, Nancy, Imprimerie A. Nicolle, 1895

BARLES S., *« La Ville délétère : médecins et ingénieurs dans l'espace urbain (XVIII-XXe siècles) »,* Champ Vallon, 1999

BASTIEN VENTURA C., GIRIN M., RAOUL-DUVAL J., *« Marées noires et environnement »,* éd. Institut océanographique, 2005

BAUCOMONT M. et P. GOUSSET, *« Traité de droit des installations classées »,* Lavoisier, 1994

BAUD JP., *« Quelque chose d'Hippocrate à l'origine du droit de l'environnement »* In : J. FROMAGEAU et M. CORNU, *« Genèse du droit de l'environnement »,* L'Harmattan, 2001

BAUDE E., *« Législation concernant les établissements réputés insalubres, dangereux et incommodes »,* Paris, Rousseau, Librairie-Editeur, 1880

BECK R., U. KRAMPL, E. RETAILLAUD-BAJAC (dir.), *« Les Cinq Sens de la ville, du Moyen-Âge à nos jours »,* Presses universitaires François-Rabelais, 2013

BECKER C., *« Zola à la librairie Hachette »*, University of Ottawa Quaterly, Canada

BELHOSTE B., *« Paris savant. Parcours et rencontres au temps des Lumières »*, Armand Colin, 2011

BELLANGER C. et al., *« Histoire générale de la presse française »*, PUF, 1969,

BELTRAN A., *« La Fée électrique »* in A. CORVOL (dir.), *« Les sources de l'histoire de l'environnement »*, L'Harmattan, 1999

BERCE F., *« Des monuments historiques au Patrimoine »,* Flammarion, 2000

BERNARD A. R., *« Transport maritime et pollution accidentelle par le pétrole. Faits et chiffres (1951-1999) »,* Technip, 2000

BERNHARDT Ch. et G. MASSARD-GUILBAUD (dir.), *« Le démon moderne : la pollution dans les sociétés urbaines et industrielles d'Europe »* Clermont-Ferrand, Presses de l'Université Blaise-Pascal, 2002

BERTAUD JP., *« Le consulat et le premier Empire »,* Ed. Armand Colin. 1989

BEZANCON M., *« Note sur les défectuosités de la réglementation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes »,* Paris, Préfecture de police de Paris, 1899

BILLY J., *« Les techniciens au pouvoir »* PUF, coll. « Que sais-je ?», 1960

BLANCHARD P., BANCEL N., BOETSCH G., DEROO E. et LEMAIRE S., *« Zoos humains et exhibitions coloniales »,* La Découverte, 2012

BLATRIX C., *« Vers une « démocratie participative* ? *Le cas de l'enquête publique »,* in J. CHEVALLIER (dir.*), « La Gouvernabilité* », PUF, 1996

BOIVIN JP., *« Les installations classées »,* Le Moniteur, 2ème édition, 2003

BOIVIN JP., J. RICOUR, *« Sites et sols pollués »,* Le Moniteur, 2005

BONNAUD L. et E. MARTINAIS : *« Les leçons d'AZF. Chronique d'une loi sur les risques industriels »,* La documentation Française, ministère de l'Écologie, 2008

BOUCHE M., *« Des vers de terre et des hommes : découvrir nos écosystèmes fonctionnant à l'énergie solaire »,* éd. Actes Sud, 2014

BOUILLIN P. et D. WURMSER, *« Le chemin de fer de La Mure »,* éd. Bouillin, 1995

BOULLET D., « *Entreprises et environnement en France de 1960 à 1990. Les chemins d'une prise de conscience. »*, Genève-Paris, Droz, 2006

BOULLET D., *« La politique de l'environnement industriel en France (1960-1990) »* in S. FRIOUX et V. LEMIRE (dir.), *« L'invention politique de l'Environnement »*

BOURG D. (dir.), *« La nature en politique ou l'enjeu philosophique de l'écologie »,* L'Harmattan, 2000

BOURG D. et A. FRAGNIERE, *« La pensée écologique. Une anthologie »,* PUF, 2014

BOURGEOIS L., « *Essai d'une philosophie de la solidarité »*, Paris, 1907

BRILLAT-SAVARIN J.A., « la *Physiologie du goût »,* Gabriel de Gonet éditeur, Paris, 1825

BROCARD C., *« Marées noires et sols pollués par des hydrocarbures »,* éd. Technip, 2006

BROWN F., *« Zola, une vie »*, Belfond, 1996

BROWN-WEISS E., « *Justice pour les générations futures »*, Sang de la terre, 1993

BRUN-JANSEM M-F, *« Le conseil de préfecture de l'Isère, aux origines de notre moderne tribunal administratif »,* in O. COGNE (dir.) *« Rendre la justice en Dauphiné de 1453 à 2003 »,* PUG, 2003

BUCHET C., *« Les voyous de la mer »,* Ramsay, 2003

BUNEL H., *« Etablissements insalubres, incommodes et dangereux »,* Librairie générale de l'architecture et des travaux publics, Paris, 1887

C.CANS (dir.), *« Traité de droit des risques naturels »,* Le Moniteur, 2014

CABALLERO F., « *Essai sur la notion juridique de nuisance »*, LGDJ, 1981

CAMPROUX-DUFFRENE M.-P., *« L'évaluation du préjudice écologique par le juge judiciaire », Dr. env.*, n° 183, oct. 2010, p. 334

CAMPROUX-DUFFRENE MP. (dir.), *« Les risques technologiques. La loi du 30 juillet 2003 »,* Presses universitaires de Strasbourg, 2005

CARON JC. (dir.), *« Paris, l'insurrection capitale »,* Champ Vallon, 2015

CARON JC., *« Les feux de la discorde. Conflit et incendie dans la France du XIXe siècle »,* Hachette Littérature, 2006

CAUDAL S., *« La fiscalité de l'environnement »,* LGDJ, 2004

CAUDAL S., *« Les conditions juridiques de la gestion intégrée de l'environnement »* in : « *Vers un nouveau droit de l'environnement ? »*, Centre international de droit comparé, Limoges, 2003

CHARBONNEAU S., « *Justice environnementale et contentieux associatif »,* in A. MICHELOT (dir.) : *« Equité et environnement »,* Larcier, 2012

CHERON J., *« Maîtriser le risque légionelles »,* éd. Johanet, 2006

CHEVALLIER J., *« L'élaboration historique du principe de la séparation de la juridiction administrative de l'Administration active »*, LGDJ, 1970

CHEVASSUS-AU-LOUIS B., *« La biodiversité c'est maintenant* », éd. de l'Aube, collection Monde en cours, 2013

CHOAY F. et V. SAINTE MARIE GAUTHIER, *« Haussmann, conservateur de Paris »*, Actes Sud, 2013

CLAIRAULT ST. CH, *« Traité des établissements dangereux, insalubres, incommodes »*, Imprimerie et librairie De Cosse et Delamotte, Paris, 1845

COGNE O. (dir.) *« Rendre la justice en Dauphiné de 1453 à 2003 »,* PUG, 2003

Conseil supérieur d'hygiène publique de France, *« Gestion du risque lié aux légionelles »,* éd. Tec & Doc, 2002

CONSTANT C., « *Code des établissements industriels classés ateliers dangereux, insalubres ou incommodes »,* éd. Pedone-Lauriel, Paris, 1881

CORBIN A., *« Le miasme et la jonquille - L'odorat et l'imaginaire social aux XVIII^{e} et XIX^{e} siècles* », Flammarion, éd. Poche, 2008

COREIL F. et L. NICOLAS, *« Les industries insalubres, établissements classés »,* Dunod et Pinat, 1908

CORET T., *« La nouvelle législation des machines à vapeur »,* éd. E. Bradier, Paris, 1880

CORVOL A. (dir.), *« Les sources de l'histoire de l'environnement »*, L'Harmattan, 1999

DAMIEN A., *« Guide du traitement des déchets. Réglementation et choix des procédés »,* 6ème éd., Dunod/L'Usine Nouvelle, 2013

DAUMALIN X., *« Le conflit environnemental entre instrumentalisation et arbitrage : les soudières marseillaises du début du XIXe siècle »,* in T. LE ROUX et M. LETTE (dir.), *« Débordements industriels. Environnement, territoire et conflit XVIII-XXIe siècles »*, Presses universitaires de Rennes, 2013

DAUPHINE A., *« Risques et catastrophes. Observer – Spatialiser – Comprendre – Gérer »,* Armand Colin, 2001

DE SADELEER N., *« Les principes comme instruments d'une plus grande cohérence et d'une effectivité accrue du droit de l'environnement », in :* F. OST et S. GUTWIRTH, *« Quel avenir pour le droit de l'environnement ? »*, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 1996

de SILGNY C., *« Histoire des hommes et de leurs ordures »,* Le Cherche Midi éditeur, 2009

DEHARBE D., « *Le droit de l'environnement industriel : 10 ans de jurisprudence »,* Litec, 2002

DEHARBE D., « *Les installations classées pour la protection de l'environnement »,* Litec, 2007

DELAMARE N., *« Traité de police »,* Paris, Jean & Pierre Cot, 1705

DEMEULEANERE-DOUYERE C. (dir.), *« Lavoisier, urbaniste, ingénieur, hygiéniste, précurseur de l'ergonomie »,* 1995

DEMEZ L. (dir.), « *La gestion des déchets. Concepts, obligations, responsabilités, taxation »,* Anthémis, 2012

DESPRAIRIES C., *« L'héritage de Vichy : Ces 100 mesures toujours en vigueur »*, Armand Colin, 2012

DOURLENS C. et al. (dir.), *« Conquête de la sécurité, gestion des risques »,* L'Harmattan, 1991

DOUSSAN I., *« Activité agricole et droit de l'environnement. L'impossible conciliation ? »,* L'Harmattan, 2002

DOUSSAN I., « *Elevage et droit des établissements classés » in « Genèse du droit de l'environnement »,* vol. II (droit des espaces naturels et des pollutions), Ed. l'Harmattan, 2001

Dr Maxime VERNOIS, *« Traité pratique d'hygiène industrielle et administrative, comprenant l'étude des établissements insalubres, dangereux et incommodes »*, Paris, Baillière et fils, 1860

du MESNIL O., *« L'hygiène à Paris. Les fumées des machines à vapeur », Annales de l'hygiène publique et de la médecine légale,* 24 mars 1890, p. 537

DUBY G. (dir.), *« Histoire de la France urbaine »*, Tome 3 : *« La ville classique : de la Renaissance aux Révolutions »,* Le Seuil, 1981

DUFOUR G. et E TAMBOUR, « *Traité pratique des ateliers insalubres, dangereux ou incommodes »*, Paris, Cosse, Marchal et Cie, 1869

ECK JF. et P. TILLY, *« Innovations, réglementations et transferts de technologies en Europe du Nord-Ouest aux XIXe et XXe siècles »,* Peter Lang, Berlin, 2011

ELGEY G., « *Histoire de la IVe République »,* 6 tomes, Fayard, 1992 à 2012

ESTIVAL B., *« Idées claires sur les marées noires »,* éd. Du Gerfaut, 2004

FARGE A., « *Le peuple et les choses. Paris au XVIIIe siècle »,* Bayard, 2015

FOUCAULT M., *« Naissance de la biopolitique* (Cours au Collège de France 1978-79) », Hautes études, Gallimard et Seuil, 2004

FOUCHE P., *« L'édition française sous l'Occupation 1940-1944 »*, Ed. IMEC, Paris, 2 vol., 1987

FRESSOZ JB., *« L'Apocalypse joyeuse. Une histoire des risques technologiques. »,* Le Seuil, 2012

FREYCINET C., *« Rapport sur l'assainissement industriel et municipal en France »,* Dunod, 1866

FREYCINET C., « *Traité d'assainissement industriel comprenant la description des principaux procédés employés dans les centres manufacturiers d'Europe occidentale pour protéger la santé publique et l'agriculture contre les effets des travaux industriels»*, 2. Vol., Dunod, 1870

FRIBOULET J.J., *« La naissance de l'économie moderne »,* coédition LGDJ et Schultess (Suisse), 2014

FRIEDLICH E., *« Wesen und geographische Vebreitung der 'Raubwirtschaft' »* in *Petermanns Mitteilungen,* 50 (1904), p. 68-69 ; cité par R. DELORT et F. WALTER, *« Histoire de l'environnement européen »,* PUF, 2001

FRIOUX S., *« Les batailles de l'eau et de l'air purs : transferts internationaux et politiques d'amélioration de l'environnement urbain en France des années 1900 aux années 1960 »,* in C-F. MATHIS et JF MOUHOT, *« Une protection de l'environnement à la française (XIXe-XXe siècles),* Champ Vallon, 2013

FROMAGEAU J., *« L'histoire du droit - l'évolution des concepts juridiques qui servent de fondement au droit de l'environnement »,* in A. KISS, (dir.), *« L'écologie et la loi : le statut juridique de l'environnement* », l'Harmattan, 1989

FROMAGEAU J., « *La révolution française et le droit de la pollution »,* in A. CORVOL (dir.), « *La nature en révolution 1750-1800* », Paris, L'Harmattan

GABOLDE C., *« Installations classées pour la protection de l'environnement »,* J-Cl, Droit administratif, fasc. 365, 1995, n°1

GABOLDE C., *« Les installations classées pour la protection de l'environnement »,* éd. Sirey, 1978

GABOLDE C., « *Manuel juridique des établissements dangereux, incommodes et insalubres »,* Sirey, 1951

GAIN M-O., *« Le droit rural, l'exploitant agricole et les terres »*, Lexinexis, 3ème éd., 2011

GAMMAL J. El, *« Etre parlementaire de la Révolution à nos jours »,* éd. Armand Colin, 2013

GARNIER F. et J. VENDRAND-VOYER, *« La coutume dans tous ses états »,* éd. La mémoire du Droit, Paris, 2013

GAUTIER A., *« Les ouvrières de la soie, Nord-Dauphiné, 1870-1940 »,* Association « Histoire et patrimoine du pays voironnais », Voiron, 1996

GERE F., *« Dictionnaire de la désinformation »,* Armand Colin, 2011

GILLIG D. et P SOLER-COUTEAUX « *Les installations classées »,* Techni-Cités, 2002

GIRIN M. et E. MAMACA, *« Mieux combattre les marées noires »,* éd. QUAE, 2011

GIRIN M. et E. MAMACA, *« Pollutions chimiques accidentelles du transport maritime »,* éd. QUAE, 2010

GIROD P., *« La réparation du dommage écologique », LGDG,* 1974

GOUSSET P. et G. MAGISTRY, « *Le droit des établissements classés dangereux incommodes et insalubres »*, Dunod, 1968

GOUYON PH. et H. LERICHE (dir.), *« Aux origines de l'environnement »,* Fayard, 2010

GRIBAUDI M., *« Paris, ville ouvrière. Une histoire occultée (1789-1848) »,* La découverte, 2014

GROSZ M., *« Sustainable waste trade under WTO law »,* Martinus Nijhff Pub., Leiden, Boston, 2011

GUEZOU O. et S. MANSON (dir.), *« Droit public et nucléaire »,* Bruylant, 2013

GUILLERME A., *« Les temps de l'eau. La cité, l'eau et les techniques »,* Seyssel, Champ Vallon, 1983

GUILLERME A., A-C. LEFORT et G. JIGAUDON*, « Dangereux, insalubres et incommodes. Paysages industriels en banlieue parisienne, XIXe-XXe siècles »,* Champ Vallon, Collection Milieux, 2004

HAECKEL E., « *Generelle morphologie der organismen »*, vol. I, Berlin, 1866

HENRY E., *« Amiante : un scandale improbable. Sociologie d'un problème public* », Presses universitaires de Rennes, 2007

HUGLO C. et C LEPAGE, « *Guide de l'environnement industriel »,* EFE, 1995

HUGLO C., MP PIERRE et G PAUL*, « Les installations classées »,* SAP, 2004

IMBERT J., « *Histoire économique des origines à 1789 »,* Paris, PUF, 1965

JANS C., *« Droit de l'environnement et des nuisances. Approche comparée avec le droit du travail »,* éd. La Charte, 2007

JEGOUZO Y., *« Le droit de l'urbanisme, le bateau ivre ? »,* in *Florilèges du droit public – recueil de mélanges en l'honneur de Jean-Pierre Boivin »*, éd. La Mémoire du Droit, 2012

JIGAUDON G., *« Un siècle de cohabitation habitat-industrie dans la banlieue nord-ouest de Paris, 1860-1960 »,* in Ch. Bernhardt et G. Massard-Guilbaud (dir.), *« Le démon moderne : la pollution dans les sociétés urbaines et industrielles d'Europe »,* Clermont-Ferrand, Presses de l'Université Blaise-Pascal, 2002, p. 333-349

JULIEN D., *« l'Appel à tous les amis de l'industrie française* », Almanach du Commerce, Paris, 1802

KENNEDY P., *"The rise and fall of the Great Powers. Economic change and military Conflict from 1500 to 2000"*, Fontana Press, Londres, 2ème éd., 1989 in P. RICHARDOT, "*Les grands empires. Histoire et géopolitique",* éd. Ellipses, 2013

KISS A., *« Environnement, droit international, droits fondamentaux », Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15, Études et doctrine, « *La Constitution et l'environnement »,* janv. 2004

KISS, (dir.) A., *« L'écologie et la loi : le statut juridique de l'environnement* », l'Harmattan, 1989

KROLIK C., *« Contribution à une méthodologie du principe de non-régression », in* M. PRIEUR et G. SOZZO (dir.), *« La non régression en droit de l'environnement »,* Bruylant éd., 2004

LA BERGE A. F., *« Mission and method. The early-nineteenth century French public health movement"*, Cambridge, University Press, 1992

LACASSAGNE A. « *L'hygiène à Lyon. Compte-rendu des travaux du Conseil d'Hygiène Publique et de Salubrité du département du Rhône »,* Lyon, Stock, 1891

LAGADEC P., « *Du Risque majeur au Mégachocs»,* Préventique, 2012

LAGADEC P., « *Etats d'urgence »,* Le Seuil, Coll. « Science ouverte», Paris, 1988

LAGADEC P., *« La Civilisation du risque »,* Le Seuil, 198

LAGADEC P., *« La Fin du risque zéro »* (avec X. GUILHOU)*,* Eyrolles, 2002

LAGADEC P., « *La Gestion des crises »,* McGraw-Hill, 1991

LAGADEC P., *« Le Risque technologique majeur »,* Pergamon Press, 1981

LANDRE-BEAUVAIS A.J., *« Sémiotique ou traité des signes des maladies »,* Paris, 1815

LANGLAIS A., *« Les déchets agricoles et l'épandage. Le droit et ses applications », Technip,* 2007

LANGUMIER J., « *Survivre à l'inondation. Pour une ethnologie de la catastrophe »,* ENS Éditions, Lyon, 2008

LASCOUMES P., *« De l'atteinte à la prévention des risques industriels »,* in C. DOURLENS et al. (dir.), *« Conquête de la sécurité, gestion des risques »,* L'Harmattan, 1991

LATOUR B., *« La fabrique du droit, une ethnographie du Conseil d'État* », éd. La Découverte, Poche, coll. Sciences humaines et sociales, 2004

LAYET A., *« Hygiène des professions et des industries »,* Paris, Baillière et fils, 1875

LAYET A., *« Hygiène industrielle »*, tome 6 de *« L'Encyclopédie d'hygiène et de médecine publique »* de Jules ROCHARD (dir.), Paris, Bataille et Cie éditeurs, 1894

LE CORFEC Y., *« Sites et sols pollués »,* Dunod, 2011

LE MAROIS P., *« Droit français des ateliers dangereux, insalubres et incommodes »,* Larose et Forcel, Paris, 1883

LE ROUX T. et M. LETTE (dir.), *« Débordements industriels. Environnement, territoire et conflit XVIII-XXIe siècles »*, Presses universitaires de Rennes, 2013

LE ROUX T., « *Le laboratoire des pollutions industrielles. Paris 1770-1830 »*, Albin Michel, 2011

LE ROUX T., *« Les fourneaux fumivores, progrès technologique, recul écologique. France/Grande Bretagne, 1780-1860 »* in JF. ECK et P. TILLY, *« Innovations, réglementations et transferts de technologies en Europe du Nord-Ouest aux XIXe et XXe siècles »,* Peter Lang, Berlin, 2011

LE ROY LADURIE E., *« Baroques et Lumières »,* in G. DUBY (dir.), *« Histoire de la France urbaine »*, Tome 3 : *« La ville classique : de la Renaissance aux Révolutions »,* Le Seuil, 1981

LE ROY LADURIE E., *«Histoire humaine et comparée du climat »,* tome 2 : « *Disettes et révolutions 1740-1860 »*, Fayard, 2006

LE ROY LADURIE E., *«Histoire humaine et comparée du climat »,* tome 3 : « *Le réchauffement de 1860 à nos jours »*, Fayard, 2009

LECOMTE S., C. MOISAN, *« Une reconnaissance progressive d'un droit à l'environnement respectueux de la vie et de l'intégrité physique », in :* L. ROBERT, (dir.), « *L'environnement et la Convention européenne des droits de l'homme »*, Bruylant, 2013

LECUYER B-P., *« L'hygiène en France avant Pasteur »,* in SALOMON-BAYET, *« Pasteur et la révolution pastorienne »*, Paris, Payot, 1986

LEFORT A-C., *« Gestion des usines classées 1480-1960 : conséquences sur les paysages de la banlieue parisienne »,* Communication CDHT-CNAM, 2002

LENGLET R., *« L'affaire de l'amiante»*, La Découverte, 1996

LEONARD J., « *Archives du corps La santé au XIXe siècle »*, Rennes, éd. Ouest France, 1986

LEONARD J., *« La médecine entre les pouvoirs et les savoirs : historie intellectuelle et politique de la médecine française au XIXe siècle »*, Paris, éd. Aubier Montaigne, 1981

LÉONARD J., *« Médecins, malades et société dans la France du* XIX^e^ *siècle »*, Paris, Sciences en situation, 1992

MACAREL L.A., *« Législation et jurisprudence des ateliers dangereux, insalubres et incommodes »,* Paul Renouard, Paris, 1828

MAGISTRY L. et A., *« Traité général sur l'application de la nouvelle législation des établissements classés »,* Association des Etablissements classés de France, Paris, 1923,

MAKOWIAK J., *« Esthétique et droit »,* LDGJ, 2004

MAKOWIAK J., *« La concrétisation du principe de non régression en France », in* M. PRIEUR et G. SOZZO (dir.) *: « La non régression en droit de l'environnement »,* 2012, éd. Bruylant, p. 259-284

MALYE F., *« Amiante : 100 000 morts à venir »,* Le Cherche Midi, 2004

MARGUENAUD JP., *« Les devoirs de l'homme dans la Charte constitutionnelle de l'environnement », Mélanges Morand-Deviller,* Montchrestien, 2007

MARI E. et D. TAURISSON-MOURET, « *L'impact environnemental de la norme en milieu contraint »*, Victoires éditions, 2012

MARIS V., *« Philosophie de la biodiversité - Petite éthique pour une nature en péril »*, Buchet-Chastel, 2010

MARTIN G., « *Environnement : nouveau droit ou non-droit ? »* in D. BOURG (dir.), *« La nature en politique ou l'enjeu philosophique de l'écologie »,* L'Harmattan, 2000

MARTIN R., *« L'urbanisme dans la Grèce antique »,* Paris, Picard, 1974

MARX K., *«Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte »*, New-York, 1852

MASSARD-GUILBEAUD G., *« Histoire de la pollution industrielle. France, 1789-1914 »,* Ed. EHESS, 2010

MATHIS C-F. et JF MOUHOT, *« Une protection de l'environnement à la française (XIXe-XXe siècles),* Champ Vallon, 2013

MERLEY J. (dir.), *« Histoire de Saint-Etienne »*, Privat, 1990

METZGER H., *« Newton, Stahl, Boerhaave et la doctrine chimique »*, 1930, Paris

MICHELOT A. (dir.) : *« Equité et environnement »,* Larcier, 2012

MILON P. et D. SAMSON (dir.), *« Révolution scientifique, révolution juridique. Vers une fondamentalisation du droit de l'environnement »,* Presses Universitaires Aix-Marseille, 2014

MISONNE D., *« La nouvelle directive relative aux émissions industrielles et son incidence sur les installations produisant ou gérant des déchets »,* in : L. DEMEZ (dir.), « *La gestion des déchets. Concepts, obligations, responsabilités, taxation »,* Anthémis, 2012, p. 189 et s.

MISTLER, *« La librairie Hachette de 1826 à nos jours »,* Hachette, 1979

MOLINER-DUBOST M., *« L'évolution de la réglementation des rejets d'effluents radioactifs »,* in O. GUEZOU et S. MANSON (dir.), *« Droit public et nucléaire »,* Bruylant, 2013, p. 217-225

MOLLIER J-Y*, « La Lecture et ses publics à l'époque contemporaine. Essais d'histoire culturelle »,* collection « Le nœud gordien », PUF, 2001

MONFALCON J-B., I. de POLINIÈRE, *« Traité de la salubrité dans les grandes villes »,* suivi de *« L'hygiène de Lyon »*, Paris, Baillière, 1846

MONFALCON J-B., I. de POLINIÈRE, *« Hygiène de Lyon, ou opinion et rapports de l'ancien conseil de salubrité du département du Rhône pour les années 1845-1849 et de l'actuel conseil d'hygiène et de salubrité pour les années »,* 1849 et 1850, Lyon, Nigon, 1851

MONFALCON, I. de POLINIÈRE J-B., *« Hygiène de la ville de Lyon ou opinions et rapports du Conseil de salubrité du département du Rhône »,* Paris, Baillière, 1845

MONNIER G. et R. KLEIN, « *Les années ZUP, architectures de la croissance (1960-1973)* », éd. Picard, 2002

MORICEAU C., *« Les douleurs de l'industrie, l'hygiénisme industriel en France, 1860-1914 »,* éd. EHESS, 2009

MURARD L. et P. ZYLBERMAN, *« L'hygiène dans la République : la santé publique en France ou l'utopie contrariée 1870-1914 »,* 1996, Fayard

MURAT T. et G. ULLMANN, *« Bréviaire de l'installation classée »,* éd. SAP, Grenoble, 1995

MURAT T. et G. ULLMANN, *« Guide des nomenclatures »* éd. SAP, 1997, réédité en 1998

NAIM-GESBERT E., *« Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement ; contribution à l'étude des rapports de la science et du droit »*, Bruylant, 1999

Napoléon-Louis (BONAPARTE)*, « L'extinction du paupérisme »*, Pagnerre éd., Paris, 1844

NESI F., (éds), *« La pollution des sols-Soil pollution »,* 5ème Conférence du Forum des juges de l'Union européenne pour l'environnement, Cour de cassation, Paris, 7-8 octobre 2008, Bruylant, 2010

NEYRET L. et G. J. MARTIN, « *Nomenclature des préjudices environnementaux »,* LGDG, 2012

NOVEMBER V., *« La mise en espace des risques ou comment la géographie humaine rend compte des risques »,* in : C. BURTON-JEANGROS, C. GROSSE, V. NOVEMBER (dir.), « *Face au risque »,* éd. Georg, collection L'Equinoxe, Genève, 2007

OST F. et M. VAN DE KERCHOVE, « *De la pyramide au réseau – pour une théorie dialectique du droit »*, Publ. des facultés universitaires de Saint Louis, Bruxelles, 2002

OZOUF-MARIGNIER M-V., *« L'environnement vu par les notables locaux à la fin du 18ème siècle »* in *« Du milieu à l'environnement. Pratiques et représentations du rapport homme/nature depuis la Renaissance »*, Economica, Paris, 1992

PAUL G., *« Le droit éolien »,* éd. Papyrus 2014

PAXTON, « L*a France de Vichy 1940-1944 »*, Le Seuil, 1973, 1997 ; rééd. Seuil, coll. « Points / Histoire », nov. 1999

PERNOLLET JC. (coord.), *« Plantes génétiquement modifiées, menace ou espoir ? »,* éd. Quæ, 2015

PESSIS C., S. TOPCU, C. BONNEUIL *« Une autre histoire des 'Trente Glorieuses' »*, La Découverte, *« Cahiers Libres »,* 2013

POREE et A. LIVACHE H., *« Traité théorique et pratique des manufactures et ateliers dangereux, insalubres et incommodes »*, imprimerie et librairie générale de jurisprudence, Paris, 1887

PREFECTURE DE POLICE, département de la Seine, « *Législation et nomenclature des établissements dangereux, insalubres ou incommodes »*, Melun, imprimerie administrative, 1915

PRIEUR M. et G. SOZZO (dir.) *: « La non régression en droit de l'environnement »,* 2012, éd. Bruylant

PUJOL H., *« L'exploitation du district minier de Salsigne. La fonction de la norme environnementale, entre protection et illusion »,* in E. MARI et D. TAURISSON-MOURET, « *L'impact environnemental de la norme en milieu contraint »*, Victoires éditions, 2012

RAMADE F., *« Les catastrophes écologiques »,* McGraw-Hill, 2000

RAMAZZINI B., *« De morbis artificum diatriba »* (Modène, 1700), traduit en français sous le titre de *« Essai sur les maladies des artisans, traduit du latin, avec des notes et des additions par Monsieur de Fourcroy »*, Paris, Moutard, 1777

REMOND-GOUILLOUD M., « *Du droit de détruire, essai sur le droit de l'environnement »,* PUF, 1989

RESSICAUD L., *« Des droits des tiers lésés par le voisinage des établissements incommodes, insalubres et dangereux »*, Imprimerie et Lithographie du Salut public, Lyon, 1902

RICHARDOT P., « *Les grands empires. Histoire et géopolitique »,* éd. Ellipses, 2013

RIOUX J.P., *« La révolution industrielle 1780-1880 »,* éd. du Seuil, Points Histoire, 1989

RIOUX S., *« Problème global, action locale : les difficultés de la lutte contre les fumées industrielles à Lyon (1900-1960) »*, *in* T. LE ROUX et M. LETTE (dir.), *« Débordements industriels. Environnement, territoire et conflit XVIII-XXIe siècles »*, Presses universitaires de Rennes, 2013

ROBERT L., (dir.), « *L'environnement et la Convention européenne des droits de l'homme »*, Bruylant, 2013

ROCHARD J. (dir.)*, « L'Encyclopédie d'hygiène et de médecine publique »*, Paris, Bataille et Cie éditeurs, 1894

ROUGIER L.-A., A. GLÉNARD, « *Hygiène de Lyon. Compte-rendu des travaux du Conseil d'hygiène et de salubrité du département du Rhône (du 1er janvier 1851 au 31 décembre 1859) »,* Lyon, Aimé Vingtrinier, 1860

ROUX D., *« La spécificité de la théorie des troubles de voisinage ou le pouvoir reconnu au juge civil de statuer 'en équité' », in* H-A. SCHWARZ-LIEBERMANN von WAHLENDORF (dir.), *« Exigences*

sociales, jugement de valeur et responsabilité civile en droit français, allemand et anglais », LGDJ, 1983

ROUX JM. in : *« Le Crêt de Roch, une colline dans la ville »,* AC. MARIN, JM. ROUX, C. SANQUER, Trames Urbaines Edition, Saint-Etienne, 1999

RUMEAU G., *« Les Établissements classés dangereux, insalubres, incommodes, prévention technique de leurs nuisances »,* Eyrolles, 1955

SAINTENY G., *« Plaidoyer pour l'écofiscalité »,* Coll. Ecologie, Buchet-Chastel, 2012

SALLE D., *« Les défis de l'environnement. Démocratie et efficacité »,* Syllepse, 2006

SCHELLENBERGER T., *« Le stockage souterrain des déchets et du CO2 peut-il être équitable ? » in* A. MICHELOT, *« Equité et environnement »,* Larcier, 2012, p. 215.

SCHNEIDER R., *« Eviter la reproduction d'AZF par de nouvelles règles d'urbanisme et les servitudes d'utilité publique », in :* MP. CAMPROUX-DUFFRENE (dir.), *« Les risques technologiques. La loi du 30 juillet 2003 »,* Presses universitaires de Strasbourg, 2005

SCHWARZ-LIEBERMANN von WAHLENDORF H-A. (dir.), *« Exigences sociales, jugement de valeur et responsabilité civile en droit français, allemand et anglais », LGDJ,* 1983

SMITH A., « La *Richesse des nations* », ou plus exactement : « *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations* (« *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* »), Londres, 1776

STAUBER J. et S. RAMPTON, *« L'industrie du mensonge »,* éd. Agone, 2004

STEBE JM., « *La réhabilitation de l'habitat social en France* », éd. PUF, 1995

TAILLANDIER A-H., *« Traité de la législation –manufactures et ateliers dangereux, insalubres et incommodes»,* Huzard-Courcier, Paris, 1827

TEIL G., S. BARREY, P. FLOUX et A. HENNION, *« Le vin et l'environnement »,* éd. Presses des Mines, 2011

THEYS J. et B.KALAORA, *« Quand la science réinvente l'environnement », in « La terre outragée. Les experts sont formels* », Autrement, n° 1, janvier 1992

THEYS J., *« Le savant, le technicien et le politique »* in D. BOURG (dir.) *« La nature en politique ou l'enjeu philosophique de l'écologie »,* L'Harmattan, 1993

THIEBAUT L., *« Genèse des problèmes et des politiques d'environnement en agriculture »* in *« Genèse du droit de l'environnement »,* vol. II (droit des espaces naturels et des pollutions), L'harmattan, 2001

THIELLAY J. et JP., *« Rossini »*, Actes Sud, 2012

THOMSON JM., *« Louis Napoléon and the Second Empire"*, Oxford, 1954

TOUVENA-PECAUT I., *« Maîtriser les risques industriels de contamination »,* Lavoisier, 2014

TREBUCHET A., *« Code administratif des établissements insalubres »*, Paris, Béchet Jeune, 1832

TREBULLE F.-G., *« Les principales problématiques juridiques sur le thème de la pollution des sols »,* in F. NESI, (éds), *« La pollution des sols-Soil pollution »,* 5ème Conférence du Forum des juges de

l'Union européenne pour l'environnement, Cour de cassation, Paris, 7-8 octobre 2008, Bruylant, 2010

TREILHARD, *« Rapport fait au nom des Comités de Salut Public et de Sûreté Générale sur l'explosion de la poudrerie de Grenelle »,* Séance du 15 fructidor an II de la République française une & indivisible, Convention nationale

TUBIANA M., *« Histoire de la pensée médicale »,* Paris, Flammarion, 1995

TUOT T., *« Droit public et environnement : nouveaux concepts, nouveaux outils ? »,* in : « *Bien public, bien commun – Mélanges en l'honneur d'Etienne Fatôme »*, Dalloz, 2011, p. 451

ULLMANN G., *« Installations classées et émissions dans l'environnement, tome 1 : pollutions »,* SAP, Grenoble, 2010

ULLMANN G., *« Installations classées et émissions dans l'environnement, tome 2 : nuisances »,* SAP, 2010

UNTERMAIER J., « *Nous n'avons pas assez de droit ! Quelques remarques sur la complexité du droit en général et du droit de l'environnement en particulier »,* in : *« Les hommes et l'environnement, Mélanges en l'honneur d'Alexandre Kiss »*, éd. Frison-Roche, 1998, pp. 499-511

UNTERMAIER J., *« Le droit de l'environnement. Réflexions pour un premier bilan »,* PUF, 1981

VALLIN J., F. MESLE, G. CASELLI et V. EGIDI, *« Les causes de décès en France de 1925 à 1978 »,* INED Travaux et documents-cahier n° 115, PUF, 1988

VANULS C., *« Travail et environnement »,* Presses universitaires Aix-Marseille, 2014

VILLERME L-R., *«Tableau de l'état physique et moral des ouvriers, employés dans les manufactures de coton, de laine et de soie »*, Paris, 1840. Nouvelle édition, avec préface de JP Chaline et F. Démier, Paris, EDI, 1989

VOGT W., *« Road to Survival »,* William Sloane Associates Inc., New-York, 1948, trad. "*La faim dans le monde",* Hachette, 1950.

Thèses et mémoires

BEAUCOMONT M., *« L'industrie et la protection juridique de l'environnement »,* thèse, Droit, Paris 2, 1991

BETAILLE J., « *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement »*, thèse, Droit, Limoges, 2012

BEUNEICHE L., « *Le principe d'indépendance des législations et la législation des installations classées pour la protection de l'environnement »,* thèse, Droit, Montpellier I, 2005

BILLET Ph., « *La protection juridique du sous-sol en droit français »*, thèse, Droit, Lyon 3, 1994

BLANCO C., « *Historicité et modernité du droit français de l'urbanisme »*, thèse, Droit, Nice, 1999

BLESIUS JC., « *Vivre avec les industries ? De la maitrise de l'urbanisation a l'éducation aux risques : cas de Vitry-sur-Seine (France) et de Montreal-Est (Quebec) »,* thèse, Aménagement de l'espace, Urbanisme, Paris-est, 2014

BLESIUS JC., « *Vivre avec les industries ? De la maîtrise de l'urbanisation à l'éducation aux risques : cas de Vitry-sur-Seine (France) et de Montreal-Est (Quebec) »,* thèse, Aménagement de l'espace, Urbanisme, Paris-est, 2014

BONNAUD L., *« Experts et contrôleurs d'Etat : les inspecteurs des installations classées de 1810 à nos jours »*, thèse, Lettres sciences sociales et humaines, Sociologie, Cachan, Ecole normale supérieure, 2002

BONNEFONT R., *« La nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement : entre anachronisme et perfectibilité »*, Master de droit de l'environnement de l'aménagement et de l'urbanisme, Université de Limoges, 2005

BONNET E., *« Risques industriels : évaluation des vulnérabilités territoriales : le cas de l'estuaire de Seine »,* thèse, Géographie, Le Havre, 2002

BOULAIRE F., *« Les responsabilités en droit des installations classées pour la protection de l'environnement »,* thèse, Droit, Artois, 2004

CAUHOPE M., *« De la Poudrerie nationale de Toulouse au Cancéropôle. La catastrophe d'AZF dans les dynamiques territoriales d'un espace industriel urbain (1850-2008) »*, thèse, Géographie et aménagement urbain, Université Toulouse 2 Le Mirail, 2011

CELICA-CARACCIOLO C., « *Le risque environnemental : élément déterminant dans la transmission de l'installation classée en procédure collective »,* thèse, Droit, Aix-Marseille, 2007

CHOMBARD-GAUDIN C., *« De l'hygiénisme à la défense du patrimoine (1920-1960) : la Ligue urbaine et rurale pour l'aménagement du cadre de la vie française »,* thèse, Géographie, Paris-I, 1988

COLMELLERE C., « *Quand les concepteurs anticipent l'organisation pour maitriser les risques : deux projets de modifications d'installations sur deux sites classés Seveso 2 »,* thèse, Sciences de l'homme et technologies de la cognition et de la coopération, Compiègne, 2008

CRESPY C., « *Eoliennes et paysages : recherche sur les critères jurisprudentiels de l'insertion paysagère des éoliennes »,* thèse, Droit, Montpellier 1, 2013

DELHOSTE MF., *« Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations »,* thèse, LGDJ, 2001

DESROUSSEAUX M., « *La protection juridique de la qualité des sols* », thèse, Droit, Lyon 3, 2014

DUCHENE F., « *Territoires de la chimie, Rhône-Poulenc et la construction de l'agglomération roussillonnaise* », thèse, Géographie, Université Jean Monnet, Saint-Étienne, 1999

EMERY L., *« La législation des établissements classés et le projet de réforme »,* thèse, Droit, Paris, 1911

EUSTACHE-MARTIN V., *« Le stockage des déchets industriels spéciaux : aspects juridiques »,* thèse, Droit, Paris 10, 1999

FRAISSAINGEA M., *« Les établissements dangereux, insalubres ou incommodes »*, thèse, Droit, Toulouse, 1922

FRESSOZ JB., « *La fin du monde par la science, innovations, risques et régulations de l'inoculation à la machine à vapeur, 1750-1850* », thèse, EHESS et à l'Institut Universitaire Européen, 2009

FROMAGEAU J., *« La police de la pollution à Paris de 1666 à 1789 »*, thèse, Droit, Lille 3, 1990

GAUTIER A., *« Les ouvrières du textile dans le Bas-Dauphiné sous la Troisième République »,* thèse, Histoire, Lyon, 1983

GAUTIER-SICARI MA., *« Les plates-formes industrielles et le droit de l'environnement : contradictions et avancées juridiques »,* thèse, Droit, Nantes, 2013

GREMBO N., *« Risque industriel et représentation des risques : approche géographique de la représentation du risque industriel majeur en région Poitou-Charentes* », thèse, Géographie, La Rochelle, 2010

GREVECHE MP., *« La notion de seuil en droit de l'environnement »,* thèse, Droit, Paris I, 2002

HERMON C., « *Le juge administratif et l'environnement »,* thèse, Droit, Nantes, 1995

KHALIL Y., « *Les établissements dangereux, insalubres ou incommodes en droit libanais* », thèse, Droit, Lyon 3, 1987

LA MESTA H., *« Ramazzini précurseur de la médecine du travail »,* thèse, Médecine, Paris, 1936

LE ROUX T.*, « Les nuisances artisanales et industrielles à Paris, 1770-1830 »,* thèse, Histoire, Paris 1, 2007

LEFORT AC., *« L'usine en périphérie urbaine 1860-1920 : Histoire des établissements classés en proche banlieue parisienne »,* thèse, Histoire des techniques, CNAM, 2002

L'HOMME P., *« Risques majeurs et droit des sols : les outils juridiques de la protection des personnes et des biens dans les zones soumises à un risque naturel prévisible ou technologique majeur »,* thèse, Droit, Pau, 1999

LUGIA R., *« L'émergence de la protection de la nature en France »*, thèse, Sciences-Po Paris, 2012

MARTIN G., *« De la responsabilité civile pour fait de pollution au droit à l'environnement »*, thèse, Droit, Nice, 1976

MESTA H. L., *« Ramazzini précurseur de la médecine du travail »* thèse, Médecine, Paris, 1936

MONDELLO G., *« Logique environnementale, logique économique : Etude par le contentieux des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) »*, thèse, Droit, Nice Sophia-Antipolis, 2009

MOUKOKO S.R., *« Le plein contentieux spécial des installations classées »,* thèse, Droit, Université Paul Verlaine, Metz, 2009

NICOUD F., *« Du contentieux administratif de l'urbanisme – Etude visant à préciser la fonction du contentieux de l'urbanisme dans l'évolution du droit du contentieux administratif général »,* thèse, Droit, Nice, 2006

PICARD E., « *La notion de police administrative »*, thèse, Droit, Paris II, 1978

RADICI M., « *La réhabilitation et la valorisation des sols pollués après la cessation d'une activité soumise à la législation ICPE : apports du droit de l'environnement »,* thèse en cours, Sciences sociales, Strasbourg

RIMBAULT A., « *La politique sanitaire et sociale des édiles parisiens au XIXe siècle (1849-1914)* », thèse, Histoire, Paris 1, 2013

ROMIER M., « *Pollution et libéralisme à Grenoble au XIXe siècle (1815-1914) »,* thèse, Histoire du Droit, Grenoble 2, 1997

SAVIN P., « *Le droit répressif des pollutions et nuisances »,* thèse, Droit, Lyon 3, 1994

T. SOLEILHAC, *« Le temps et le droit de l'environnement »,* thèse, Droit, Lyon 3, 2006

THIBAULT B., *« Le droit des nuisances au XIXe siècle »,* thèse, Droit, Paris II, 1975

UNTERMAIER J., *« La conservation de la nature et le droit »*, thèse, Droit, Lyon 3, 1972.

Articles

ACOSTA-ALBA I. et al. *« Le programme FilDor : associer sélection génétique et analyse de l'impact environnemental des élevages de poissons », Courrier de l'environnement de l'INRA,* n° 65, mars 2015, pp. 49-58

ALLARY A., *« Le troisième régime des installations classées », Qualitique,* avril 2009

ALLOT F. et MA. FICHET, *« La gestion des accidents majeurs : quels dispositifs mettre en place et quelles obligations pour les exploitants d'installations classées », BDEI,* n° 56, mars 2015, p. 5

AQUILINA L. et al. (dix membres du Comité scientifique Algues vertes), *« Des marées vertes pour longtemps ? Analyses scientifiques et plans de lutte contre les algues vertes », Courrier de l'Environnement de l'INRA,* n° 63, août 2013, pp. 63-75

ARNOUX P., *« L'externalisation d'installations classées », Envir. & Tech.,* oct. 2003, p. 51-52

ARNOUX P., *« Les installations classées soumises à déclaration », Envir. & Tech.,* juil.-août 2006, p. 56-57

ARNOUX P., *« Les pouvoirs du maire face aux installations classées », Envir. & Tech.,* sept 2005, p. 61-63

AUDRAIN-DEMEY G., *« Algues vertes : deux nouvelles condamnations de l'Etat par la CAA de Nantes », Dr. env.,* n° 234, mai 2015, pp. 187-192

AURIBAULT D., « *Note sur l'hygiène et la sécurité des ouvriers dans les filatures et tissages d'amiante »,* Bulletin de l'inspection du travail 1906, p 120-132

BAÏNA U., « *une 'nuisance jurisprudentielle' pour le droit à un environnement sain : à propos de l'arrêt de la Cour EDH « Flamenbaum c/ France »*, Academia.edu, 31 janv. 2013

BARALLE PJ., « *La conciliation des intérêts protégés par la loi du 19 juillet 1976 »,* In : *« Les évolutions récentes du droit des ICPE », APU,* 2001, p. 71

BARET-BOURGOIN E., *« Classifications et insalubrité industrielle au XIX^e^ siècle : l'évolution des normes, des concepts de nuisance et d'insalubrité », Économie et sociologie rurales*, n° 21, novembre 2004, éd. de l'INRA, pp. 305-321

BARNAUD C., M. ANTONA, J. MARZIN, *« Vers une mise en débat des incertitudes associées à la notion de service écosystémique »*, *Vertigo,* vol. 11, n°1, mai 2011, p. 4

BARRAQUE B., *« Aux origines du Génie rural et du droit moderne des cours d'eau : Benjamin Nadault de Buffon (1804-1880) », Pour mémoire,* printemps 2008

BAUCOMONT M., *« Maîtrise des risques technologiques : l'accélération réglementaire », BDEI,* 2006, n° 2

BAUD J.-P., *« Le voisin protecteur de l'environnement », RJE,* 1/1978, p. 16

BAUD JP., *« Les hygiénistes face aux industriels dans la première moitié du XIXe siècle »,* 1978, *RJE*, 31, pp. 205 à 220

BEAUVILLARD S., *« Transposition de la directive IED : un bouleversement du paysage réglementaire des installations classées », BDEI,* n° 46, juillet 2013, p. 5-9

BERGER C. et JL. ROQUES, *« Dans un contexte de changement incessant, pourquoi rien ne change ? »,* L'harmattan, 2015

BETAILLE J., *« Répression et effectivité de la norme environnementale », RJE,* n° spécial, 2014, pp. 47-59

BETAILLE J., *« Insuffisance d'étude d'impact : Danthony ne change rien ou presque », Dr. env.,* n° 231, fév. 2015, pp. 65-70

BILLET Ph., *« Déchets des BTP, la fin de l'inertie réglementaire », JCP A,* 2006, n° 1105

BILLET Ph., *« L'élimination des déchets inertes », Envir.* juin 2006, n° 63

BILLET Ph., *« L'enregistrement nouveau régime d'autorisation des installations classées. A propos de l'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines ICPE », JCP Adm* 2009, n° 2160

BILLET Ph., « *La Constitutionnalisation du droit de l'homme à l'environnement, Regard critique sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement », RJE*, 2003, numéro spécial, p. 35

BILLET Ph., *« La lettre et le néant : de l'inconsistance de la codification dans le domaine des pollutions, nuisances et des risques », Dr. env.,* janv.-fév. 2001, n° 85, p. 21

BILLET Ph., *« La police des sites classés en quête d'identité », Gaz.-Pal.*, 3-7 juin 2001

BILLET Ph., *« La réforme du contentieux des installations classées et des IOTA », JCP A.*, 2011, n° 2169

BILLET Ph., *« Le 'juste équilibre' des droits au service de la protection de l'environnement », Envir.,* n° 6, alerte 63, juin 2010

BILLET Ph., *« Le report de la réforme du régime des servitudes d'isolement autour des établissements de poudres et d'explosifs », JCPA,* 2008, n° 25, act. 538

BILLET Ph., *« L'environnement et la démocratie participative sacrifiés à l'autel de la relance », Envir. 2009, focus 1*

BILLET Ph., *« Les plans de prévention des risques technologiques : vers une configuration du voisinage des installations à risques », Dr. env.,* n° 113, nov. 2003, p. 215

BILLET Ph., *« Préjudice écologique : les principales propositions du Rapport Jégouzo », Env., 2013,* alerte 187

BILLET Ph., *« Propriété et détention des déchets », Envir. 2011,* comm. 131

BILLET Ph., *« Référé suspension automatique : quand le pouvoir prime le devoir », Envir. 2012,* comm. 74, p. 37-39

BILLET Ph., *« responsabilité subsidiaire du propriétaire du terrain du fait de l'abandon de déchets », Envir.,* n° 6, juin 2013, comm. 42, p. 40

BILLET Ph., *« Urbanisme, environnement et patrimoine au risque de la relance économique », JCP Adm* 2009, Actu n° 291

BODA JS., *« Le Conseil d'Etat et l'imprécision de la notion de 'détenteur de déchets' », EEI,* n° 2, fév. 2015, pp.43-45

BODIGUEL L., « *Le contentieux des installations classées agricoles » in : « Le Juge administratif et l'environnement », RJE,* n° spéc. 2004, p. 115 et s.

BOISSONNAT V., *Revue française des affaires sociales,* La documentation française, 2002/2, n° 2, p. 211-220

BOIVIN JP. et M. BAUCOMONT, *« Le ministre, le préfet et les installations classées. Regards croisés », BDEI,* déc. 2014, sup. au n° 54, p. 11

BOIVIN JP., *« Le régime de l'enregistrement des installations classées », AJDA,* 2010, 1070

BOIVIN JP., *« Le régime de l'enregistrement : une troisième voie entre attentes et déceptions », BDEI,* déc. 2009, suppl., p. 5

BOUTONNET M., *« Appréciation de la faute résultant de la méconnaissance de l'obligation de remise en état », Envir.,* 2011, comm. 83, pp. 17-19

BRACONNOT et SIMONIN, *« Note sur les émanations des fabriques de produits chimiques »*, annales d'hygiène publique et de médecine légale, 1848, n° 40, p 130-135

BRAUD F., *« L'obligation d'élimination des déchets présents sur un terrain incombe au propriétaire mais de façon subsidiaire à celle du producteur des déchets : Gaz. Pal.,* 11-12 sept. 2013, p. 23

BRENOT V., J. PELTZMAN et C. DES LIGNERIS, *« Regard optimiste sur l'évolution récente du droit des installations classées », Environnement* n° 11, nov. 2013, p. 11-16

BRODHAG C., *« La charte de l'environnement. Dix ans déjà », Valeurs vertes,* n°133, 1er mars 2015, pp 12-13

CANS C., *« Plaidoyer pour un droit moins anthropocentrique. Réflexions insolentes sur la place croissante des préoccupations sanitaires dans le droit de l'environnement », Dr. env.,* juill.-août 2001, n° spéc.

CARBONNIER J., « *Effectivité et ineffectivité de la règle de droit »,* L'année sociologique, 1957-1958, p. 3

CHABANNE POUZYNIN L., *« Information et évaluation sur les risques technologiques », Dr. env.,* nov. 2003, p. 4373-4390

CHABANNE-POUZYNIN L., *« Les pouvoirs du maire face aux installations classées », Envir. & Tech.,* juin 1999, p. 55-56

CHARBONNEAU S., « *La nature du droit de la prévention des risques techniques », RFDA*, n° 3, mai-juin 1998, p. 529

CHARBONNEAU S., *« Les nomenclatures de sources de dangers, de pollution, de destruction de l'environnement », Préventique-Sécurité,* n° 36, nov.-déc. 1997, p. 72-77

CHATEL L., P. VINCENT ET J. MERY, *« Analyse de la mobilisation du droit dans un conflit médiatisé : le cas du projet de décharge à Nonant-le-Pin »*, *Envir. & Tech.,* 339, sept. 2014, p. 62-66

CHETRIT JD., *« Le droit des installations classées à l'épreuve du juge judiciaire », BDEI,* n° 4, 2003, pp. 27-32

CIZEL O., *« l'expérimentation portant sur l'autorisation unique IOTA devient opérationnelle », CPEN*, n° 436, sept. 2014, p. 5-8

CLARK C.E., « *C'était Paris en 1970, Histoire visuelle, photographies amateur et urbanisme », Etudes photographiques,* n° 31, printemps 2014

CLÉMENT J.-N., *« Carrières et environnement », Jcl. Adm.,* Fasc. 373, 2010

CLEMENT JN., *« L'actualité des garanties financières dans le droit des ICPE : l'évolution des garanties financières constituées en application du 5° de l'article R. 516-1 du Code de l'environnement », EEI*, n° 5, mai 2015, comm. 46, p. 55

COMOLET A. et A. DECONNINCK, *« Le principe d'intégration, historique et interprétation », REDE* 2/2001

COOK W.E., « *Fibrosis of the Lungs Due to the Inhalation of Asbestos Dust* », *British Medical Journal*, juillet 1924

COURTIN M., « *La difficulté grandissante de l'octroi des titres et leur fragilité », BDEI, n*° 6, supp., déc. 2006, p. 43

COURTIN M., *« Le contentieux des installations classées, un contentieux à repenser ? »*, *RJE* 1995, n° spéc., p. 61

COURTIN M., *« Le contrôle juridictionnel des décisions individuelles relatives aux installations classées : peut-on se satisfaire de la pratique traditionnelle ? », BDEI,* 1996, p.12

CRUTZEN PJ., W. STEPHEN, J. Mc NEILL, « *The Anthropocene : Are Humans now Overwhelming the Great Forces of Nature?* », *Ambio*, n° 36, déc. 2007, p. 614

DAMIEN J., *« Droit de l'environnement et nuisances industrielles »*, éd. La Charte, 2007, & 348 et suiv.

de FOURCROY, *« Encyclopédie des sciences médicales ou traité général, méthodique et complet des diverses branches de l'art de guérir »*, Paris, Bureau de l'Encyclopédie, 1841

de LESQUEN X., *« La régularisation devant le juge de plein contentieux d'un vice affectant l'autorisation d'exploiter », BDEI,* n° 54, nov. 2014, pp. 11-14

de LESQUEN X., *« Le juge et l'exploitant », BDEI,* déc. 2014, sup. au n° 54, p. 15

de LESQUEN X., *« Les effets de la transposition incomplète d'une directive », RFDA,* juill.-août 2013, p. 823

de LESQUEN X., *« Quelle est l'étendue des pouvoirs du juge de plein contentieux des ICPE ? », BDEI,* juillet 2013, n° 1616, p. 31-35

de LESQUEN X., *« Wattelez III », BDEI,* 49, fév. 2014, p. 30-32

de RAVIGNAN A., *« Les sols, un enjeu climatique majeur », Alternatives économiques,* n° 345, avril 2015, p. 65

de REDON L., *« Vote en première lecture du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages »*, *EEI*, n° 5, mai 2015, alertes 93, p. 3

DEGUERGUE M.*, C. HERNANDEZ-ZAKINE, FG. TREBULLE, JC. BUREAU, L. P. MAHE, « L'intégration du concept d'agroécologie en droit : état des lieux et perspectives », RJE,* 01/2015

DEHARBE D. et S. GANDET, *« Energies renouvelables », Dr. env.,* n° 220, janv. 2015, p. 37

DEHARBE D. et Y. BORREL, *« De l'inertie juridique du déchet inerte à sa plasticité réglementaire », Dr. env.,* n° 232, mars 2015, p. 100

DEHARBE D., « *Commerce et environnement au travers du prisme des installations classées* », in : *« Commerce et environnement. Regards croisés », Dr. env.*, n° spécial, n° 124, déc. 2004, p. 261

DEHARBE D., « *Quelques réflexions insolentes sur les significations technologique de la loi risques »*, *Dr. env.,* n° 113, nov. 2003

DEHARBE D., *« Les apports récents et incertains du droit des installations classées à la remise en état », Envir.*, n° 11, nov. 2005, p. 9

DEHARBE D., *Dr. env.,* déc. 1997, n° 54, p. 5-8

DELAUNAY B., *« La pleine portée du principe de participation – A propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011 », AJDA* 2012, p. 260

DELPORTE C., « *N'abîmons pas la France. L'environnement à la télévision dans les années 1970 »* in : S. FRIOUX et V. LEMIRE (dir.), *« L'invention politique de l'environnement »,* Vingtième siècle, Revue d'histoire, n° spéc. 113, janv.-mars 2012, p. 41

DEPREZ D., *« Constitution des garanties financières : nouvelle échéance pour certaines installations », BDEI* 1889, n° 56, mars 2015, p. 12, p. 17-18

DEPREZ D., *« Le préfet est-il en situation de compétence liée pour délivrer un récépissé de déclaration ? », BDEI,* 49, fév. 2014, p. 8-10

DESWARTE S., *« Le Droit français de l'urbanisation autour des industries à risques », in : « Industries à risques et urbanisation en Europe », Droit et ville*, n° 38, 1994, p. 75

DOMINGO M., *« La science, le droit, le doute », Droit et Justice,* n° 37, nov. 2011, p. 1

DOUSSAN I., « *Nature à vendre », Etudes foncières*, n° 154, déc. 2010, p. 12

DOUSSAN I., *« Droit, agriculture, environnement : bilan et perspectives ou dépôt de bilan en perspective ? », Dr. env.*, 2002, p. 156 s.

Dr BERTHOD, *« Poussières et fumées de Paris. Leur danger au sujet de l'hygiène surtout respiratoire »*, 1903, *Revue d'hygiène et de police sanitaire,* p. 159

Dr DHERS, « *Amiante et asbestose pulmonaire* », Médecine du Travail, 1930, pp. 147-172 et 187-209

Dr LEVIEUX, *« Des institutions d'hygiène publique et de salubrité en France », AHPML,* 40, 1873

DROUINEAU G., *« Note sur les réformes à apporter à la nomenclature des établissements classés »*, R*evue d'Hygiène,* 14, 1892

DU MESNIL O., *« La suppression des tueries particulières »* in : « *Annales d'hygiène publique et de médecine légale »*, 1858, 25, p. 419-422

DUBREUIL T., *« Etudes d'impacts : le 'cas par cas' à l'épreuve du temps », Dr. env.,* n° 230, janv. 2015, p. 36

DYENS S., *« L'enregistrement des installations classées », Le Courrier des Maires et des Elus locaux,* sept. 2009, n° 227, p. 20

EBERENTZ P. et F. LABROUSSE, *« Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003. Conséquences juridiques et techniques du volet « Metaleurop », sur la remise en état des sites pendant la vie des entreprises », Envir. & Tech.,* déc. 2003, p. 69- 72, et janv-fév. 2004, p. 54-56

ESTIVAL L., *« Lait : la course au productivisme »,* Alternatives économiques, n° 345, avril 2015, p. 62

ETLIN R., *« L'air dans l'urbanisme des Lumières », Dix-huitième Siècle*, n°9, 1977, p. 123

FACELINA C. et C. GOUPILLIER, *« Cap sur l'autorisation unique ICPE : tour d'horizon de la réforme » Dr. env.* 2014, n° 228, p. 405

FARINETTI A., *« L'utilisation du principe de participation dans le cadre de la QPC : la Charte contre elle-même ? », Envir. 2014, n° 12,* étude 17, p. 9

FAVRIE E., *« La directive IED et les sols », Dr. env.,* déc. 2013, spéc., p. 19-25

FERRAND JP., *« Droit de l'urbanisme et droit de l'environnement », RFDA,* 2008, p. 629

FEVRIER JM., *« Référé suspension dérogatoire et installation classée », Envir. 2014,* comm. 14, p. 30

FICHET MA., *« La reconversion des friches industrielles : les nouvelles perspectives offertes par la loi « ALUR », BDEI* 1794, n° 52, juill. 2014, pp. 33-41

FONBAUSTIER L., *« Chronique de la jurisprudence relative à la Charte de l'environnement (année 2013)* », *Env.,* n° 5, mai 2014, p. 15-23

FONBAUSTIER L., *« Le côté obscur de la Charte de l'environnement ? A propos d'une incise dans la décision du Conseil Constitutionnel n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011* », *Env.* n° 2, févr. 2012, étude 3

FOTTORINO E., *« L'incroyable retard de la réglementation française », Le Un,* 22 avril 2015, p. 5.

FOURMON A., « *Un an de jurisprudence en droit des énergies renouvelables [année 2012] », Env.,* n° 1, janv. 2013, p. 43

FOURMON A., « *Un an de jurisprudence en droit des énergies renouvelables », EEI*., n° 2, fév. 2015, p. 18

France nature environnement, *« ICPE soumises à enregistrement : les raisons d'une hostilité », La Lettre Industrie -Déchets n° 45,* janv.-févr. 2009

FRESSOZ JB., *« The Gas Lighting Contreversy. Technological Risk, Expertise and Regulation in Nineteenth-Century Paris and London", Journal of Urban History,* 33/5, juil. 2007

FRIOUX S. et JF MALANGE, *« L'eau pure pour tous ! Mobilisations sociales contre la pollution des eaux douces françaises (1908-années 1960) »*, Histoire & Société, n° 27, décembre 2008, p. 10-23

FRIOUX S. et V. LEMIRE (dir.), *« L'invention politique de l'environnement »,* Vingtième siècle, Revue d'histoire, n° spéc. 113, janv.-mars 2012

GABOLDE C., *« Installations classées pour la protection de l'environnement », Jurisclasseur de droit administratif,* Fasc. 365, 1995, n° 1

GATET A., *« Une nouvelle définition du préjudice écologique proposée par la Cour d'appel de Nouméa », Dr. Env.,* n° 228, nov. 2014, p. 397

GILLIG D., *« La réforme des installations classées pour la protection de l'environnement est-elle enterrée ? », Envir*., 2008, comm. 140

GILLIG D., *« Contentieux de la responsabilité sans faute », Envir.,* n° 6, juin 2013, comm. 44, p. 43

GILLIG D., *« Contentieux spécial des installations classées (1er semestre 2013) »*, *BDEI,* 46, juil. 2013, p. 44

GILLIG D., *« Contentieux spécial des installations classées (2ème semestre 2013) »*, *BDEI,* 50, mars 2014, 1737

GILLIG D., *« Droit de reconstruire à l'identique après sinistre et risques »*, *Envir.,* n° 2, fév. 2009, comm. 23

GILLIG D., *« Expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installation classée pour la protection de l'environnement et d'un certificat de projet », Envir.,* n° 6, juin 2014, étude 10

GILLIG D., *« La question des compétences du préfet et du maire : une nouvelle guerre des polices ? », in :* MP. BLIN-FRANCHOMME (dir.), « *Sites et sols pollués : enjeux d'un droit, droit en jeu(x) »,* LexisNexis, 2010, pp. 99-109

GILLIG D., *« La réforme des installations classées pour la protection de l'environnement est-elle enterrée ? », Envir.,* octobre 2008, n° 10, p. 56

GILLIG D., *« Les irrégularités affectant le dossier de demande peuvent-elles être régularisées ? », EEI,* janv. 2015, comm. 9, pp. 49-50

GILLIG D., « *L'impact de la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés sur le droit des installations classées », Envir.,* n° 4, avril 2009, étude 5

GILLIG D., *« Polices administratives et pénales en matière d'installations classes pour la protection de l'environnement », Envir. 2013,* n° 10, comm. 69

GILLIG D., *« Réforme du droit des installations classées, observations sur le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés », Envir.,* février 2009, n° 2, p. 36

GILLIG D., *« Vers une nouvelle réforme du droit des installations classées ? », Envir.,* mai 2009, n° 5, p. 17

GILLIG D., *« prescriptions de fonctionnement », EEI, n°*6, juin 2015, pp. 39-41

GOUPILLIER et C. FACELINA C., *« La loi Alur : âge de raison du droit des sols pollués ? », Dr. env.,* n° 223, mai 2014, pp. 194 -200

GRIMEAUD D., *« Retour sur les négociations », Dr. env.,* déc. 2013, spéc., p. 16-18

GROUD H. in : *« Les rapports d'hétéronomie entre droit de l'urbanisme et droit français de l'environnement », Construction-Urbanisme*, juil. 2007, colloque 17

GUERIN M., *« Inobservation de la réglementation ICPE et distorsion de concurrence », Envir.*, n° 5, mai 2014, p.27-30

GUIHAL D., *« Le nouveau régime de l'enregistrement des installations classées- Première mise en œuvre », RJE,* août 2010, n° 678, p. 9 à 11

GUTIERREZ G. et A. MOLINIER, *« L'obligation de remise en état des sites industriels par les sociétés mères en cas de défaillance de leurs filiales : mythe ou réalité ? », supp. Lamy Grenelle 2*, oct. 2010, pp. 57-63

HAGEGE-RADUTA B., *« La transposition de la directive Seveso III en droit français : quelles réponses aux exigences européennes ? », Dr. env.,* n° 216, oct. 2013, p. 351-357

HERMON C., *« La politique de lutte contre les nitrates d'origine agricole, histoire d'un échec renouvelé », R.D. rur.,* 2002, p. 494 et s.

HERRNBERGER O., *« Les secteurs d'information sur les sols », BDEI*, 1857, déc. 2014, p. 39

HILLI P., *« La dimension concurrentielle du droit de l'environnement dans le domaine des déchets », BDEI* 2014, n° 50, 1727

HUGLO C. et MP. LEMAITRE, *« La mise en place du régime de l'enregistrement : une fausse réponse à un vrai problème », Envir.,* août-sept. 2009, n° 8-9, p. 9

HUGLO C., « *Autorisation unique ou quand le provisoire est fait pour durer », Envir.* 2014, n° 12, repère 11, p. 3

HUGLO C., *« Création d'un troisième régime du droit des installations classées : qu'est-ce qui va changer ? », Préventique et Sécurité,* sept-oct. 2009, n° 107, p. 58

HUGLO C., *« Droit des sols pollués : fin des polices parallèles ? », Envir.,* 2011, repère 9

HUGLO C., *« Installations classée : le troisième régime résultant de l'ordonnance du 11 juin 2009, entre perspective de simplification ou risque de complication », LPA,* 27-28 août 2009, n° 171-172, p. 3

HUGLO C., *« Installations classées, troisième régime : simplification et/ou appauvrissement ? », Envir.,* juill. 2009, n° 7, p. 1

HUGLO C., *« Le Conseil constitutionnel et le droit de l'environnement : des droits aux devoirs à l'égard de l'environnement », Env.* n° 12, déc. 2011, repère 11

HUGLO C., C. LEPAGE, MP. LEMAITRE, *« Le rapport sur la simplification de la réglementation des installations classées-Appréciation critique », Envir. & Tech.,* mars 2007, n° 264, p. 53

HUGLO C., G. BRIGANT, MP. PIERRE, *« La soumission des installations mobiles à la législation installations classées », Envir. & Tech.,* oct. 2008, p. 49-50

HUGLO C., MP. LEMAITRE, G. BRIGANT, *« Vers la création d'un troisième régime Installation classée », Envir. & Tech.,* juin 2008, n° 277, p. 42

JAUFRED A., *« Patrimoine industriel des Calanques, randonnée autour des friches industrielles »*, 2006, n° spécial CAF Marseille-Provence

JEGOUZO Y., *« Le juge administratif et l'ordonnancement du droit de l'environnement », RJE,* n° spécial, 2004

JUSTE-RUIZ J., *« La directive européenne sur la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer », RJE,* 1/2014, p. 23

KISS A., « *L'irréversibilité et le droit des générations futures* », in *: « L'irréversibilité* », *RJE*, n° spécial, 1998, p. 52

KISS A., « *Peut-on définir le droit de l'homme à l'environnement ? » RJE*, 1976, n°1, p. 15

KROMAREK P., *« Influences réciproques : directives IED et droit des ICPE »*, *BDEI,* déc. 2013, sup. au n° 48, p. 29

LABROUSSE F. et E. SIMON, *« Détermination de l'usage à prendre en compte en cas de cessation d'activités : éclaircissements jurisprudentiels », BDEI* 2013, n° 48, p. 5-9, n° 1647

LAHORGUE MB., *« Troisième régime ICPE : mais où va se nicher le droit de l'environnement industriel ? », Dr. env.*, janv-fév. 2009, n° 165, p. 3

LALLET A., *« Prévisibilité de la loi, imprévisibilité de la jurisprudence »,* note sous CE, 2 juill. 2014, *Ste d'éditions et de protection route (SEPR)*, n° 354365, *RJEP,* nov. 2014, pp. 35-41.

LALLET X., *« Le droit transitoire prétorien : après Technica, Abbmedica », RJEP,* déc. 2014, p. 29

LAMARQUE J., *« La loi du 3 janvier 1992 sur l'eau », CJEG,* n° 485, février 1993, p. 99

LAMBERT F-M., *« Economie circulaire-où en est-on ? », EEI,* n° 6, juin 2015, pp. 13-14

LAMBING S., *« Protection des espèces menacées et indépendance des législations : les apports de l'autorisation unique », Dr. env.,* n° 233, avril 2015

LARONDE-CLERAC C., *« Droit pénal de l'environnement », RJE, 4*/2014, p. 651

LASCOUMES P. et E. SERVERIN, *« Théories et pratiques de l'effectivité du droit », Droit et Société*, n° 2, 1986, p. 146

LATULLAIE J., *« Révision modeste de la directive sur l'évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement », Dr. env.*, n° 227, oct. 2014, pp. 364-367

LAVOILOTTE MP., *« Déchets inertes, la fin de l'inertie réglementaire », Dr. env.* 2005, n° 128, p. 104

LE LOUARN P., *« Le droit de l'environnement est-il soluble dans le droit de l'urbanisme ? », Dr. env.,* n° 1, 2002, p. 2

LE LOUARN P., *« L'environnement dans le droit de l'urbanisme en Europe »,* Les cahiers du GRIDAUH, n° 18, La Documentation française, Paris, 2008

LE ROY-GLEIZES C., *« L'arrêt Wattelz III : une première application de la notion de négligence dégagée par l'arrêt Wattelez II », ibid.,* p. 33-35

LEBEL C., *« Simplification des normes au service du développement des territoires ruraux »*, Droit rural, n° 404, juin 2012

LECA N., *« REACH est-il mature ? », EEI*, n° 5, mai 2015, études 9, p. 21

LECOMTE R., *« Le droit des installations classées et la recherche de la proportionnalité », Dr. env.*, oct. 2009, n° 172, p. 29

LEONARD J., *« La médecine entre les pouvoirs et les savoirs : histoire intellectuelle et politique de la médecine française au XIXe siècle »*, Paris, Aubier Montaigne éd., 1981

LEPAGE C., C. HUGLO et A. GOSSEMENT, *« La notion de détenteur d'un site pollué dans la jurisprudence administrative : de la détention du site à la détention de l'exploitant ? », Envir. & Tech.,* oct. 2004

LEPAGE C., C. HUGLO et MP. PIERRE, *« Le point sur la réglementation des installations connexes », Env. & Tech.,* juil.-août 2004, p. 53-54.

LESQUEN X., *« Du régime de responsabilité du producteur et du détenteur de déchets à l'origine de la pollution des sols », Envir.,* n° 6, juin 2013, comm. 41, p. 36

LEVEQUE P., *« Posons les bonnes questions »,* Revue d'humanité et biodiversité, n° 1, 2014

MAHRANE Y., *« Les influences extérieures »,* in *« Les 40 ans du ministère de l'environnement »,* Revue du comité d'Histoire *Pour mémoire,* MEDDE, n° spécial, 2013, p. 91

MAÎTRE MP. et E. MERLANT, *« Les nouvelles polices environnementales : un équilibre délicat entre droit administratif et droit pénal », Env.* 2014, n° 3, étude 5

MAITRE MP. et I. EMPAIN, *« Création d'un chapitre consacré aux 'sites et sols pollués' dans le Code de l'environnement », Envir. & Tech.,* n° 30, juin 2011, pp. 40-42

MAITRE MP. et I. EMPAIN, *« De la délicate transposition de la directive IED », BDEI*, déc. 2013, sup. au n° 48, p. 12-18

MAITRE MP., *« Installations classées : le cas d'activités composites », La Gazette des communes,* 27, 5 juil. 2004

MAÎTRE MP., *« La directive Seveso III : quelle transposition en droit français ? », Env.* 2012, n° 10, étude 12

MAITRE MP., *« Le certificat de projet : vraie simplification ? », BDEI,* déc. 2014, sup. au n° 54, p. 21

MAITRE MP., *« Modification d'une ICPE : apprécier la nécessité d'une nouvelle autorisation », EEI,* n° 4, avril 2015, pp. 66-68

MAITRE MP.et I. EMPAIN, *« Extension des garanties financières : la nouvelle dimension de la remise en état », Envir. & Tech.,* n° 309, sept. 2011, pp. 51-54

MAKOWIAK J., *« L'évolution du droit des installations classées pour la protection de l'environnement : entre tentation du libéralisme et renforcement des contraintes », JCP A*, n° 4, janv. 2013, p. 22-30

MAKOWIAK J.*, « Responsabilité subsidiaire du propriétaire des déchets », Dr. adm. 2013,* comm. 44

MARTIN G., *« Chronique de la jurisprudence civile de la Cour de cassation en matière d'environnement », RJE* 2-1979, p. 113

MASSARD-GUILBAUD G. in *« La fabrication de la nomenclature des établissements classés au* XIX^{e} *siècle »*, conférence prononcée le 10 septembre 2010 à la journée *d'étude « 1810-2010 : 200 ans d'inspection des installations classée »,* Maison des Arts et Métiers, Paris

MASSARD-GUILBAUD G., *« La régulation des nuisances industrielles urbaines »* (1800-1940), Vingtième Siècle. *Revue d'histoire,* Année 1999, Volume 64, Numéro 1

MATHIAS M., *« Le chapitre II de la directive IED et sa transposition en France », Dr. env.,* déc. 2013, spéc., p. 7-10

MAZEAUD L., *« La responsabilité civile des professionnels exploitant une activité à risque »*, *Droit et Justice,* n° 37, nov. 2011, p. 14

MEISNER ROSEN C., *« Businessmen against pollution in nineteenth-century Chicago* », Business History Review, n° 69, 1995

MEISNER ROSEN C., « B*usinessmen against pollution in nineteenth-century Chicago », Business History Review,* n° 69, 1995, pp. 351-396

MEMLOUK M., *« Le principe de participation du public », BDEI,* déc. 2014, sup. au n° 54, p. 27

MEMLOUK M., *« Rubrique de jurisprudence constitutionnelle (sept. 2011 – fév. 2012) »*, *BDEI,* n° 38, mars 2012, p. 43-49

MERLE I., *« La fiabilité à l'épreuve du feu : la prévention des risques d'accidents majeurs dans une usine Seveso 2 »,* Sociologie, Paris, Institut d'études politiques, 2010

MIALOT C., *« L'arrêt Danthony du point de vue du justiciable », AJDA 2012*, p. 1484

MILLET C., *« Rapport sur les mesures relatives à la conservation et à la police de la pêche », Bull. Soc. Imp. Zool. Accl.,* 1865, in : R. LUGLIA, *« La société d'acclimatation, l'Etat et le dépeuplement des cours d'eau à la fin du XIXe siècle »,* Revue du comité d'Histoire *Pour mémoire,* MEDDE et MLETR, n° 14, 2014, p. 89

MOLINER-DUBOST M., *« La notion de détenteur de déchets précisée par le Conseil d'Etat », AJCT* 2011, p. 572

MORAND-DEVILLER J., *« La loi du 27 février 2002 et la participation du public, la participation ne se décrète pas* », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales,* n° 4, 4 nov. 2002, 1109, p. 130

NAIM-GESBERT E., *« Maturité du droit de l'environnement », RJE*, 2010, p. 231

NAIM-GESBERT E., *« L'écosystème saisi par le droit », RJE,* 1/2015, pp. 5-9

NESI F., *« Servitudes d'utilité publique du fait d'une installation classée : la loi du 3 juillet 2003 et l'indemnisation du propriétaire voisin »,* note sous Cass. Civ., 3e, 1er octobre 2008, *Env.,* n° 169, juin 2009

NEYRET L. et G. J. MARTIN, *« De la nomenclature des préjudices environnementaux », JCP G*, n° 19, mai 2012, pp. 940-942

OLIER JP., « *Quelques réflexions sur les évolutions législatives introduites par le projet de loi relatif à la prévention des risques technologiques », Annales des Mines*, avril 2003, p. 11.

OLRY A. et P. BONET, *« La nouvelle réglementation des appareils à vapeur fonctionnant à terre (rapport au Président de la République du 7 octobre 1907, décret du 9 octobre 1907. Circulaire ministérielle du 29 octobre 1907 »,* in : 25ème *Bulletin de l'Association des propriétaires d'appareils à vapeur du Nord de la France,* impr. de L. Danel, Lille, 1908

OUELLET C., F. BIASOTTO et S. ALEX, *« Capture du dioxyde de carbone. Tendances et perspectives », Envir. & Tech.,* n° 347, mai 2015, pp. 54-59

PAPIN JP., *« La responsabilité de la puissance publique dans le contentieux des installations classées », CJEG,* nov. 1984, p. 375

PARANCE B., *« La responsabilité subsidiaire du propriétaire d'un terrain pollué à l'aune du principe de pollueur-payeur », D.* 2013, 1194

PARANCE B., *« Regard judiciaire sur l'étendue de la responsabilité d'un propriétaire pour les déchets abandonnés sur son site », D.* 2012, 2182

PEARSON C., *« La politique environnementale de Vichy »* in S. FRIOUX et V. LEMIRE (dir.), *« L'invention politique de l'environnement »,* Vingtième siècle, Revue d'histoire, n° spécial 113, janv.-mars 2012 (p. 41-50)

PELLETREAU S., *« Restructuration des installations classées : mariage forcé du droit de l'environnement et du droit des sociétés », Envir., n° 4, avril 2014, Etudes 7*

PERCHIRIN D., *« La procédure simplifiée des installations classées », Gaz. Cnes,* 13 juil. 2009, n° 28, p. 43

PICOT A. et F. RAMADE, *« Les hydrocarbures de schiste : un nouveau pavé dans la mare de la transition énergétique », Le Courrier de la Nature,* n° 283, mai-juin 2014, pp. 25-31 (première partie)

PICOT A. et F. RAMADE, *« Les hydrocarbures de schiste : un nouveau pavé dans la mare de la transition énergétique », Le Courrier de la Nature*, n° 284, juill-août 2014, pp. 32-39 (deuxième partie)

PIFTEAU F. *« La Poudrerie Royale de Toulouse », Bulletin municipal,* décembre 1939, pp. 693-700

PISSALOUX JL., *« Des installations classées d'un troisième type : les installations soumises à enregistrement », BDEI,* juill. 2009, n° 22, p. 5

PLAIDY M., *« Travaux sur construction irrégulière », BJDU* 6/2014, p. 423 et s.

PREUSS-LAUSSINOTTE S., *« Droit à un environnement sain (art. 8 CEDH) »,* in : *Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF,* 28 janvier 2009

PRIEUR M., *« Les nouveaux droits », AJDA,* 2005, p. 1157

PRIEUR M., *« Urbanisme et environnement », AJDA,* 1993, p. 80

PRIEUR M., *« Droit à l'environnement », JCA,* n° 360, mai 2007

PRIEUR M., *« La Charte de l'environnement », Envir.*, avril 2005, n° 4, pp. 1-38

PRIEUR M., *« La dérèglementation en matière d'environnement »*, *RJE, 3*-1987, pp. 319 à 330

PRIEUR M., *« La maîtrise de l'urbanisation autour des installations industrielles », RJE,* 3/1988, p. 287

PRIEUR M., *« Le nouveau principe de 'non régression' en droit de l'environnement »,* Acto de investitura del grado de Doctor honoris causa, Universidad de Zaragoza (Espagne), *Prensas universitarias de Zaragoza*, 2010

PRIEUR M., « *Le nouveau régime des ICPE», JCP,* 1979, 2928

PRIEUR M., « *Les déchets radioactifs, une loi de circonstance pour un problème de société* », *RJE*, 1/1992, p. 19

PRUDHON Ph. et C. CAROLY, *« L'IED et sa transposition vue par l'industrie » BDEI*, déc. 2013, sup. au n° 48, p. 26-27

PUEL C., *« Le régime de l'enregistrement, une simplification de façade ? », BDEI,* nov. 2010, n°+ 30, p. 8

PUJOL H., *« Salsigne entre âge d'or et âge de raison », Préventique,* n° 138, nov.-déc. 2014, p. 36

RADISSON L., *« ICPE : la responsabilité de l'exploitant de fait en question », Envir. & Tech.,* n° 346, avril 2015, p. 14

RADISSON L., *« Les ISDI deviennent des installations classées », Envir. & Tech,* 343, janv. 2015, p. 36

RADISSON L., *« Mieux maîtriser l'urbanisation autour des canalisations dangereuses », Envir. & Tech.,* 336, mai 2014, p. 38

RADISSON L., *« Vers une étude d'impact* [plus précisément une évaluation environnementale] *pour les petits projets en milieu sensible », Envir. & Tech.,* n° 347, mai 2015, pp. 33-34

RAMAZZINI B., *« De morbis artificum diatriba »* (Modène, 1700), traduit en français sous le titre de *« Essai sur les maladies des artisans, traduit du latin, avec des notes et des additions par Monsieur de Fourcroy »*, 1777, Paris, Moutard

RAZAFINDRATANDRA Y. et N. GARDERES, *« Un régime intermédiaire pour les installations classées : l'enregistrement », Mon. TP,* 24 juill. 2009, n° 5513, p. 50

RAZAFINDRATANDRA Y.*, « La nouvelle nomenclature des installations classées », Dr. env.,* n ° 25 juin-juill. 1994, p. 65

REBEIZ EC., *« A propos de la simplification de la législation sur les installations classées », Préventique Sécurité,* juillet-août 2006, n° 86, p. 76

REBILLARD A., *« Haro sur les propriétaires de sites pollués », Envir. & Tech.,* n° 313, avril 2012, pp. 52-55

REMY D., *« Le juge administratif et la politique de l'environnement », in : « Le Juge administratif et l'environnement », RJE,* n° spéc. 2004, p. 137-138

REMY DOMINGO M., *« La science, le droit, le doute », Droit et Justice,* n° 37, nov. 2011, pp. 1-2

ROBERT J.-H., *« Installations classées pour la protection de l'environnement », RSC* 2012, p. 844

ROGER-LACAN C., *« Participation et information du public : la définition par étapes de la portée de l'article 7 de la Charte de l'environnement »*, *BDEI* n° 36/2011, n° 1286

ROLLAND B., *« Variations autour de la notion d'exploitant »* « *Sites et sols pollués : enjeux d'un droit, droit en jeu(x) »,* LexisNexis, 2010, pp. 145-158

ROMI R., « *La loi sur les risques : avancée du principe de prévention et fatuité du droit », AJDA*, 8 sept. 2003, p. 1521

ROUDIER S., *« De l'IPPC à l'IED : évolution des documents BREF et modalités d'adoption », Dr. env.,* déc. 2013, spéc., p. 4-6

ROUDIER S., *« L'élaboration des BREF. Le processus de Séville », BDEI*, déc. 2013, sup. au n° 48, p. 12-9-11

SABATHIER S., *« Les garanties financières », in* BLIN-FRANCHOMME MP. (dir.), « *Sites et sols pollués : enjeux d'un droit, droit en jeu(x) »,* LexisNexis, 2010, pp. 43-54

SAINT-MARC D., concl. sur CE, 28 février 1975, *Sieurs Herr, Rettig et Boss*, *CJEG*, pp. 82-83

SAUVE JM., *« Etat de droit et efficacité », AJDA*, 1999, n° spécial, p. 119

SAYN I., *« Le droit mis en barèmes ? »,* Dalloz, 2014

SCHLEGEL R., *« Aspects contentieux de la réforme : quel recours contre l'enregistrement ? », BDEI,* sept. 2009, n° 23, p. 41

SCHNEIDER R., *« Installations classées », RJE,* 1/2015, p. 166 et s.

SIMON J.C., *« Avant de protester, le patronat devrait se réformer », Les Echos,* 3 déc. 2014, p. 12

SOUCHON A., *« Le tiers demandeur : l'émergence d'un nouveau débiteur de l'obligation de remise en état », BDEI*, 1856, déc. 2014, pp. 33-38

SOUCHON A., *«Le rapport de base issue de la directive IED : changement de paradigme ou simple révolution de papier ? »*, *BDEI,* déc. 2013, sup. au n° 48, p.34-39

STRIEVI S. et V. NOEL, *« La genèse et les principales avancées de la directive relative aux émissions industrielles », BDEI,* déc. 2013, sup. au n° 48, p. 4-8

Syndicat national des ingénieurs de l'industrie et des mines (SNIIM), *« Guide de l'installation classée pour la protection de l'environnement »,* édition 2006

TRAORE S., *« La nature juridique des plans de prévention », AJDA,* 1er déc. 2003, n° 41, p. 2185-2194

TREBULLE F.G., *« Du droit de l'homme à un environnement sain », Envir.,* n° 4, avril 2005, comm. 29

TREBULLE F.G., *« Environnement et concurrence : la loyauté consacrée ! », Envir.*, n° 4, avril 2014, p. 2

TREBULLE F.G., *« Sols pollués : le clair-obscur de la loi Alur », Envir.,* étude 13, août-sept. 2014, pp. 13-18

TROUILLY P., « *Appréciation des incidences de procédure par le juge du plein contentieux des installations classées », Envir.* 2014, comm. 77, p. 41

TROUILLY P., *« Charte de l'environnement, article 7 : notion d'incidence sur l'environnement », Envir.* 2013, comm. 84

ULLMANN G., *« La déréglementation ou l'anti-protection de la Nature », Le Courrier de la Nature,* n° 118, janv.-fév. 1989

ULLMANN G., *« La prise en compte de l'environnement et des intérêts particuliers au travers de la loi du 19 juillet 1976 », Le Courrier de la nature,* 164, mai-juin 1997, p. 18-20

ULLMANN G., *« Les expositions itinérantes d'animaux vivants », Le Courrier de la Nature,* nov.-déc. 1978, n° 58, p. 39

ULLMANN G., *« Les expositions itinérantes de reptiles vivants », Le Courrier de la Nature,* nov.-déc. 1975, n° 40, p. 304

UNTERMAIER J., *« La prise en compte de l'environnement dans les procédures de création d'une centrale nucléaire »,* in « *Les centrales nucléaires et l'environnement* », Colloque de Nanterre de la Société française pour le droit de l'environnement (1982), Collection Droit et économie de l'environnement, 1983

UNTERMAIER J., *« Droit de l'homme à l'environnement et libertés publiques. Droit individuel ou droit collectif. Droit pour l'individu ou obligation pour l'Etat ? »*, *RJE*, 4-1978, p. 329-367

UNTERMAIER J., *« La Charte de l'environnement face au droit administratif », RJE,* n° spécial 2005

UNTERMAIER J., *« Les carrières, l'environnement et la loi du 4 janvier 1993. RJE, 2/1994*

UNTERMAIER J., *« Les carrières, l'environnement et la loi du 4 janvier 1993 », RJE* 1/1994

VALLIN J., F. MESLE, G. CASELLI et V. EGIDI, « *Les causes de décès en France de 1925 à 1978 »*, INED, Travaux et documents-cahier n° 115, PUF, 1988, p. 18

VAN LANG A., *« Le principe de participation : un succès inattendu », Nouveaux Cahiers du Conseil cons.,* 1er avril 2014, n° 43

VEDEL G., « *Le hasard et la nécessité », Pouvoirs*, n° 50, 1989, p. 27

VERNIER J., *« Les 30 ans de la loi ICPE. Les réformes en cours », BDEI,* n° spécial, déc. 2006, p. 64

VIGOUROUX C., *« Sur le droit des installations classées pour la protection de l'environnement », AJDA,* 20 sept. 1994, p. 598

VINIT-GUELPA C. et G. GUYARD, *CPEN,* n° 440, janv. 2015, p. 2

VINIT-GUELPA C., *« Autorisation unique : la simplification en marche », CPEN,* n° 432, avril 2014, p. 7

VINIT-GUELPA C., *« Le juge administratif peut prendre en compte la régularisation du dossier de demande d'autorisation », CPEN,* nov. 2014, pp. 13-14

VINIT-GUELPA C., *« Nouvelle réforme majeure du droit des installations classées avec la transposition de la directive Seveso», CPEN,* n° 432, avril 2014, p. 20-21

VIRIT-GUELPA C., *« Réaménagements des garanties financières pour mise en sécurité, CPEN,* n° 443, avril 2015, pp. 1-3

VOUYOUCAS C., *« La protection pénale du milieu naturel en Grèce »,* Revue Internationale de Droit pénal, n° 4, 1978, p. 137-148.

Rapports et documents

« Les 40 ans du ministère de l'environnement », Revue du comité d'Histoire *Pour mémoire,* MEDDE, n° spécial, 2013

« *Les conséquences des installations de stockage des déchets nucléaires sur la santé publique et l'environnement »,* tome I, Rapport parlementaire n° 2257, mars 2000

« Nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement », Imprimerie des JO, Paris, octobre 1982

« Nomenclatures et classifications : approches historiques, enjeux économiques », Colloque ENS de Cachan, 19-20 juin 2003, p. 305 à 322.

« Patronat », Rapport 1958 du Conseil national du patronat français (CNPF), p. 100

« *Pour la réparation du préjudice écologique »,* ministère de la Justice, 13 septembre 2014

« Productivité et développement durable de l'agriculture », COM (2012), 79 final, 29 février 2012

*« Rapport sur la simplification de la réglementation des installations classées », IGE/05/032,*11 janvier 2006, par F. BARTHELEMY et M. GRIMOT

« Réflexion prospective juridique dans le domaine de l'environnement », SDFE-Ministère de l'Environnement, 1981

Actes du colloque international *« La mine dort, la pollution veille »*, organisé par l'UMR 5815 *Dynamiques du droit* - 20 et 21 mars 2013 à Montpellier

ADEME, « *Chiffres-clés Déchets, Édition 2014 »*

Agreste Primeur, « Les bâtiments d'élevage caprin entre 2001 et 2008 », n° 244, juill. 2011, p. 4

Archives de l'Assemblée Nationale *« Archives parlementaires de 1787 à 1860 », Recueil complet des débats législatifs et politiques des chambres françaises »*, 1ère série (1787 à 1799), t. XXXI, Paul Dupont, Paris

BALNY P. et F. ROUSSEL, *« Mission de suivi des demandes d'homologation des digestats issus de méthanisation agricole, notamment en Bretagne »***,** décembre 2012, Rapport CGAAER n° 12095

BARTHELEMY F. et M. GRIMOT, *« Rapport sur la simplification de la réglementation des installations classées », IGE/05/032,* 11 janvier 2006

BARTHELEMY F., *« La révision de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'Environnement »,* Conseil Général des Ponts et Chaussées, 18 décembre 1990, n° 90-363

BURGEL G., J. JULLIEN et R. GAY : *« Grands ensembles : une histoire d'avenir »,* Revue du comité d'Histoire *Pour mémoire,* MEDDE et MLETR, n° 14, 2014

CGDD, *« Rapport sur l'activité de l'autorité environnementale du Ministre en 2012 »,* juillet 2013, Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable

CGDD, ministère de l'Ecologie : *« La fiscalité de l'environnement en France : un état des lieux »,* avril 2013

CHEVASSUS-AU-LOUIS B. (président du groupe de travail), JM. SALLES, S. BIELSA, D. RICHARD, MARTIN G., JL. PUJOL*, « Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes »,* Rapport du Centre d'analyses stratégiques, Paris, 2009

Compte rendu du premier Congrès national pour la prévention de la pollution atmosphérique, Paris, 24-26 novembre 1960, APPA, p. 9

Conseil d'Etat, « *La démocratie environnementale »,* La documentation française, 2013

Conseil d'Etat, *« Le juge administratif et le droit de l'environnement », Dossiers thématiques/l'état du droit,* 1er juin 2015

Conseil d'Etat, *« Rapport public 2002 », Etudes & Documents n° 53,* La Documentation française

Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET) et Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), *« Rapport sur l'organisation de l'alerte, de l'information et de la gestion de crise en cas d'accident industriel dans la perspective de la création d'une force d'intervention rapide »,* mai 2013, MEDDE

DERIOT G. et JP. GODEFROY, « *Le drame de l'amiante en France : comprendre, mieux réparer, en tirer des leçons pour l'avenir* », Rapport d'information no 37 (2005-2006), Sénat, oct. 2005

DGPR, « *Installations classées : création d'un nouveau régime d'enregistrement »,* novembre 2009

DGPR, *« Le régime d'enregistrement des installations classées »,* MEEDDAT, 15 mai 2009

DGPR, *« les élevages ICPE »,* in « *Les mardis de la DGPR »,* La Défense, le 10 avril 2012

DGPR, *« Point d'information : actions en cours en matière de simplification des procédures ICPE »,* document daté du 31 mai 2011, présenté à la séance du CSPRT du 28 juin 2011

DGPR, *« simplification / mise en place du régime d'enregistrement : bilan 2010 - 2011 et axes de réflexion pour 2012 »,* document non daté n° 2011-283/HK/GLB, communiqué aux membres du CSPRT le 28 juin 2011

Dossier *« La méthanisation à la ferme se cherche encore », Envir. & Techn*. n° 345, mars 2015, pp. 42-55

DPPR / SEI / BARPI, n° 5187, *« Pollution du Rhin par des pesticides le 1er novembre 1986 Schweizerhalle Suisse », 1981*

DUPORT JP., Rapport n° 1, « *Accélérer les projets de construction »,* mars 2015

GAILLARD G., Rapport n° 2064 sur le projet de loi relatif à la biodiversité, AN, 26 juin 2014

GOSSEMENT A., *« Droit minier et droit de l'environnement. Eléments de réflexion pour une réforme relative à l'évaluation environnementale, à l'information et à la participation du public »,* Rapport remis à la ministre de l'Ecologie, 12 octobre 2011

HUGO M., Rapport fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan, Doc. Sénat, n° 417, 1991-92

Institut de l'élevage, *« Productions caprines, Chiffres clés 2012 »*

Institut de l'élevage, *« Productions ovines, Chiffres clés 2013 »*

INVS, *« Epidémie communautaire de légionellose, Pas-de-Calais, novembre 2003 – janvier 2004 »,* 16 décembre 2004

J. BOURDIN, *« Établissement public "les Haras nationaux" - Les Haras nationaux doivent-ils dételer ? »,* Rapport du Sénat n° 64, déposé le 9 novembre 2006

JEGOUZO Y. et al., *« Pour la réparation du préjudice écologique »,* Rapp. Min. Justice, 17 septembre 2013

KELLER F., *« Changer de méthode ou payer : la France face au droit communautaire de l'environnement »,* Rapp. Sénat, n° 342, 2005-2006

LE DUC JP., *« Le rôle des chercheurs et des scientifiques »* in *« Les 40 ans du ministère de l'environnement »,* Revue du comité d'Histoire *Pour mémoire,* MEDDE, n° spécial, 2013, pp. 19-20

LEFRAND G., « *La prise en charge des victimes de l'amiante* », AN, nov. 2009

MANDON T., « *Mieux simplifier : la simplification collaborative »,* juillet 2013

MARINI P., Proposition de loi « *tendant à rendre obligatoire la consultation des citoyens préalablement à l'implantation d'éoliennes de grande hauteur »,* n° 230, enregistré à la présidence du Sénat le 17 mars 2008

MASSON M., *« Explosion d'un silo de céréales (Blaye). Rapport de synthèse »,* MATE, juillet 1998

MEDDE, *« Les 40 ans du ministère de l'environnement »,* Revue du comité d'Histoire *Pour mémoire,* n° spécial, 2013

MEDDE*, « Les 40 ans du ministère de l'environnement »,* Revue du comité d'Histoire *Pour mémoire*, n° spécial, 2013

MEDDETL (Conseil général de l'environnement et du développement durable, comité d'histoire), *« pour mémoire »*, n° 9, hiver 2010

MEDDETL (Conseil général de l'environnement et du développement durable, comité d'histoire) *« Pour mémoire »*, n° 9, hiver 2010

MEDDTL, *« Contrôles périodiques de certaines installations classées soumises à déclaration : bilan des contrôles réalisés en 2011 »*

MEEDDAT (DGPR), *« Le régime d'enregistrement des installations classées »*, 15 mai 2009

MEEDDAT, *« Le régime d'enregistrement en bref »,* direction générale de la prévention des risques, 10 juin 2009

MEEDDAT*, « Le régime d'enregistrement des installations classées »*, DGPR-SRT-15/05/09

MEEDDAT, *Chiffres clés 2007.*

MEEDDM, *« Les installations classées, la création du régime d'enregistrement* », novembre 2010

MÉNORET B., D. DRON et R. STEINER, « *Obligation de garanties financières pour la mise en sécurité des installations classées qui présentent des risques importants de pollution », Rapport CGEDD n°009523-01 - CGE N° 2014/09/CGE/SG, décembre 2014*

METZGER H., « *Newton, Stahl, Boerhaave et la doctrine chimique »,* Paris, 1930

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, *« Installations classées, les modes de règlements des conflits de voisinage »*, 1993

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, *« Jurisprudence de la cour de cassation en matière d'installations classées »,* 1990

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, *« Jurisprudence des juridictions administratives en matière d'installations classées »,* 1993

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, *« Jurisprudence des juridictions des cours administratives d'appel en matière d'installations classées »,* 1991

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, *« Jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'installations classées »,* 1985

MUSEE CARNAVALET, « L*e Peuple de Paris au XIXe siècle »,* 2011, Paris Musées

PLISSON P., Assemblée Nationale, rapport n° 913, enregistré le 10 avril 2013

Rapport du Conseil de la simplification pour les entreprises, *« Les 50 premières mesures de simplification pour les entreprises »,* 14 avril 2014

Rapport du Conseil Général des Ponts et Chaussées, 18 décembre 1990, n° 90-363, concernant *« la révision de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'Environnement »*

Rapport n° 1365 au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi, après déclaration d'urgence, pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés (n° 1360), par Mme Laure de LA RAUDIÈRE (députée), enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 décembre 2008

Rapport n° 167 (2008-2009) d'Élisabeth LAMURE, fait au nom de la Commission des affaires économiques du Sénat, déposé le 14 janvier 2009

Rapport n° 167 (2008-2009) de Mme Élisabeth LAMURE, fait au nom de la Commission des affaires économiques du Sénat, déposé le 14 janvier 2009

Rapport, « *Simplification de la réglementation et amélioration de la compétitivité industrielle »,* Laure de LA RAUDIERE et Pierre PALAT, La documentation française, 2010

Rép. min. n° 26224, Écologie et Développement durable : JO Sénat Q 3 mai 2007 p. 901 ; *JCP N* 2007, act. 379

Rép. min. n° 23664 : JOAN Q, 25 nov. 2008, p. 10186

SAMUEL R., *« Conforter notre avance sur le plan européen »,* compte rendu d'entretien, *Le courrier du Parlement Européen, Les grands dossiers,* 2014, p. 34

SDFE-Ministère de l'Environnement, *« Réflexion prospective juridique dans le domaine de l'environnement »,* 1981

SYNDICAT NATIONAL DES INGENIEURS DE L'INDUSTRIE ET DES MINES (SNIIM), *« Guide de l'installation classée pour la protection de l'environnement »*, 2006.

Documents web

« La légionellose fait son retour en 2010 », lequotidiendumedecin.fr, 19 juillet 2011

AFP, *« Méthanisation : derrière l'espoir, les déboires des agriculteurs »*, le 18 février 2015

ANDRIEU M., *Actu-Environnement.com.,* 28 novembre 2012

BELLAN M., *« Simplification : le gouvernement allège les contraintes des entreprises industrielles », lesechos.fr,* le 31 mai 2015

BONNAUD L. et E. MARTINAIS, *« Des usines à la campagne aux villes industrielles, la cohabitation ville/industrie saisie à travers l'histoire du droit des établissements classés »,* Revue Développement Durable & Territoire, Dossier 4 : La ville et l'enjeu du Développement Durable, Mis en ligne le 4 juin 2005, Disponible sur http://developpementdurable.revues.org/document749.html

BOUGHRIET R., *« La réforme des ICPE inquiète la FNE », Actu-Environnement.com,* 20 février 2008

BOUGHRIET R., *Actu-Environnement.com*, 9 novembre 2009

COLLET Ph., « *Code minier : la réforme renvoyée à des ordonnances* », 19 mars 2015, Actu-Environnement com.

DUPIN L., *« Les sondes radioactives utilisées sur les chantiers sont facilement volables... et très dangereuses »*, 21 janv. 2015, *Usinenouvelle.com.*

FOUCART S., *« Les pieds sur terre »,* http://www.lemonde.fr/journalelectronique/donnees/protege/20150512/html/1203177.html, le 15 mai 2015

INVS, « *Incinérateur de Gilly-sur-Isère. Principaux résultats des 4 études locales en réponse aux questions de la population sur sa santé. Etudes menées sur une zone de 30 communes situées sous le panache de l'incinérateur»,* étude mise en ligne le 8 décembre 2006

Journal de l'Environnement, « ICPE : vers des autorisations simplifiées », 11 oct. 2006

LE ROUX T., *« Les nuisances artisanales et industrielles à Paris, 1770-1830 », Revue d'histoire du XIXe siècle*, thèses et HDR soutenues, 2009, mis en ligne le 10 février 2009

LUCHEZ A.S*., « Gares de triage : comment réduire les risques liés aux matières dangereuses ? », Actu-Environnement.com,* 15 juin 2015

MARIS V., « *De la nature aux services écosystémiques. Une commodification de la biodiversité* », Ecorev n° 38, In : *« Quelle(s) valeur(s) pour la biodiversité ? »,* déc. 2011, *Revue critique d'écologie politique*, ecorev.org

RADISSON L., « *Elevages porcins : le Conseil d'Etat valide le régime d'enregistrement* », *Actu-Environnement.com,* 27 avril 2015

RADISSON L., *« Le Gouvernement simplifie la vie des entreprises », Actu-Environnement.com,* 1er juin 2015

RADISSON L., *« Les activités concernées par l'extension du régime d'enregistrement »,* 5 novembre 2014, *Actu-Environnement.com*

RADISSON L., *« Loi Macron : La réforme du droit de l'environnement passera par les ordonnances », Actu-Environnement.com,* 16 janvier 2015

RADISSON L., « *Réforme du code minier : les députés mettent la pression sur le Gouvernement », Actu-Environnement.com,* 20 mai 2015

RADISSON L., *« Ségolène Royal annonce une nouvelle réglementation des voies ferrées sur sites industriels », Actu-Environnement.com,* 15 avril 2015

RADISSON L., *Actu-Environnement.com,* 18 novembre 2014

RADISSON L., *Actu-Environnement.com,* 20 nov. 2014

RADISSON L., *Actu-Environnement.com*, 30 octobre 2014

SENET S*., « Incidences sur l'environnement : Bruxelles réforme l'évaluation »*, *Journal de l'environnement*, le 29 octobre 2012

SENET S*., « Un droit de polluer accordé aux agriculteurs européens »*, *Journal de l'environnement*, le 29 mai 2015.

ANNEXES

Tableau I : Répartition des rayons d'affichage des rubriques de 1ère classe entre 1919 et 1965

Tableau II : Evolution des seuils de classement des établissements renfermant des animaux (hors porcheries), depuis le décret de 1810 jusqu'au décret de septembre 1966

Tableau III : Evolution des seuils de classement des porcheries, depuis le décret de 1810 jusqu'au décret de septembre 1966

Tableau IV : Proportions respectives entre les occurrences des odeurs et des autres rejets atmosphériques retenus pour le classement durant la période 1916-1973

Tableau V : Evolutions régressives des dispositions de l'ordonnance relative à l'enregistrement, depuis la saisine du CSIC en mars 2009 jusqu'à son édiction en juin 2009

Tableau VI : Evolution des seuils de classement des porcheries et des exploitations de bovins, depuis le décret de décembre 1976 jusqu'au 27 décembre 2013

Tableau VII : Evolution des rubriques et sous-rubriques de nomenclature entre septembre 1982 et juin 2015 (avec un état de la nomenclature au 20 mai 1953, à titre de comparaison)

Tableau VIII : Evolution du nombre et de la fréquence des textes de nomenclature par périodes-clé, depuis l'origine jusqu'au 31 décembre 2014

Tableau I : Répartition des rayons d'affichage des rubriques de 1ère classe entre 1919 et 1965

Dispositions réglementaires	1km	2km	3km	4 km	5 km	Moyenne des rayons d'affichage
Décret du 24 déc. 1919*	27 (23 %)	10 (9 %)	49 **(43 %)**	_	29 (25 %)	3,0
Décret du 28 juin 1943*	33 (34 %)	5 (5 %)	37 **(38 %)**	_	23 (23 %)	2,9
Décret du 20 mai 1953*	54 (**40 %)**	3 (2 %)	46 (37 %)	_	26 (21 %)	2,5
Décret du 15 avril 1958	20 (**53 %)**	2 (5 %)	16 (42 %)	_	_	1,8
Décret du 24 août 1965	5 **(71 %)**	_	2 (29 %)	_	_	1,6

* : nomenclature complète.

Tableau II : Evolution des seuils de classement des établissements renfermant des animaux (hors porcheries), depuis le décret de 1810 jusqu'au décret de septembre 1966

Décrets de nomenclature	**Exploitation de Vaches**	**Exploitation de Volailles**	**Autres exploitations d'élevage**
Ordonnance du 15 octobre 1810	2ème classe	_	* Ménageries : 1ère classe
Décret du 31 décembre 1866	Dans les villes de plus de 5000 hab. : 3ème	Dans les villes : 3ème	Id.
Décret du 3 mai 1886	Id.	Id.	Id.
Décret du 24 décembre 1919	> 5000 hab. : 2ème	> 5000 hab. : 2ème	* Chiens : - garderie : 2ème - infirmerie : 1ère
Décret du 28 juin 1943*	Plus de 3 vaches dans les *« agglomérations urbaines» :* 2ème	Engraissement et élevage *« en grand »* dans les *« agglomérations urbaines » :* 2ème	* Chiens : (garderies, élevages, infirmeries) - plus de 6 animaux dans les *« agglo. urbaines » :* 2ème - plus de 12 ailleurs : 2ème
Décret du 20 mai 1953*	Id. mais dans les *« agglomérations »*	Engraissement et élevage dans les *« agglomérations » :* 2ème	* Chiens : Idem mais dans les *« agglomérations »* * Bergeries et chèvreries : - plus de 10 animaux dans les *« agglomérations»,* si pas accessoires à l'exploitation agricole : 3ème * Magasins de vente de petits animaux : 3ème * Carnassiers à fourrures

			(1ère au-delà de 50 animaux ou 2ème classe, de 2 à 50)
Décret du 15 avril 1958*	Id.	Plus de 200 animaux : - distance inférieure ou égale à 100 m d'un immeuble habité ou occupé par des tiers : 2ème - distance supérieure à 100 m : 3ème	Idem, avec : * Magasins de vente ou de transit d'animaux qui comprennent petits animaux + équins, ovins, caprins, bovins et animaux de basse-cour : 3ème
Décret du 15 septembre 1966	* Vaches Plus de 3 vaches et si distance inférieure ou égale à 50 m d'un immeuble occupé par des tiers : 2ème * Veaux nourris « artificiellement » Plus de 6 veaux : - si distance inférieure ou égale à 100 m d'un immeuble occupé par des tiers : 2ème - si distance supérieure à 100 m d'un immeuble occupé par des tiers : 3ème	Idem si plus de 500 animaux	* Chiens : - si distance inférieure ou égale à 100 m d'un immeuble occupé par des tiers : plus de 6 animaux : 2ème - si distance supérieure à 100 m d'un immeuble occupé par des tiers : plus de 12 animaux : 2ème * Magasins de vente ou de transit d'animaux : id. * Lapins Plus de 500 lapins : - si distance inférieure ou égale à 100 m d'un immeuble occupé par des tiers : 2ème - si distance supérieure à 100 m d'un immeuble occupé par des tiers : 3ème * Bergeries, chèvreries, écuries et manèges : Plus de 10 animaux et si distance inférieure ou égale à 100 m d'un immeuble occupé par des tiers : 3ème

* : les veaux de moins de 3 mois ne sont pas décomptés.

Tableau III : Evolution des seuils de classement des porcheries, depuis le décret de 1810 jusqu'au décret de septembre 1966

Décrets de nomenclature	**Exploitations de Porcs**
Ordonnance du 15 octobre 1810	1ère classe
Décret du 31 décembre 1866	Idem
Décret du 3 mai 1886	> 6 porcs : - si pas accessoire d'exploitation agricole : 2ème - si dépendant d'exploitation agricole et si > 5000 hab. : 2ème
Décret du 24 décembre 1919*	> 5000 hab. : - de 6 à 12 porcs : 2ème - plus de 12 porcs : 1ère < 5000 hab. et si pas accessoire d'exploitation agricole : - de 6 à 20 porcs : 2ème - plus de 20 porcs : 1ère
Décret du 3 août 1932*	> 5000 hab. : - de 2 à 4 porcs : 2ème - plus de 4 porcs : 1ère < 5000 hab. et si pas accessoire d'exploitation agricole : - de 6 à 10 porcs : 2ème - plus de 10 porcs : 1ère
Décret du 28 juin 1943*	Idem
Décret du 20 mai 1953*	> 5000 hab. : - plus de 2 porcs : 1ère

	< 5000 hab. et si pas accessoire d'exploitation agricole : - de 6 à 10 porcs : 2ème - plus de 10 porcs : 1ère
Décret du 15 avril 1958*	Idem
Décret du 15 septembre 1966*	* distance inférieure ou égale à 100 m d'un immeuble occupé par des tiers - de 3 à 10 porcs : 2ème - plus de 10 porcs : 1ère * distance supérieure à 100 m d'un immeuble occupé par des tiers - de 10 à 25 porcs : 2ème - plus de 25 porcs : 1ère

* : seuls les porcs ayant cessé d'être allaités sont décomptés

Tableau IV : Proportions respectives entre les occurrences des odeurs et des autres rejets atmosphériques retenus pour le classement durant la période 1916-1973

Dispositions réglementaires	**Odeurs**	**Autres rejets atmosphériques**	**Ratio odeurs/ rejets atmosphériques dans les motifs de classement**
Etat de la nomenclature au 21 nov. 1916[2051]*	35 %	28 %	1,25
Décret du 24 déc. 1919*	25 %	23 %	1,08
Décret du 3 août 1932	21,5 %	28 %	0,77
Décret du 28 juin 1943*	27 %	21 %	1,28
Décret du 20 mai 1953*	18 %	18 %	1,00
Décret du 15 avril 1958	9 %	17 %	0,53
Décret du 24 août 1965	11 %	19 %	0,58
Décret du 27 mars 1973	14 %	25 %	0,56

* Nomenclature complète

[2051] Selon la publication, en 1915, de la préfecture de police du département de la Seine (*« Législation et nomenclature des établissements dangereux, insalubres ou incommodes »*, Melun, imprimerie administrative, 1915), à laquelle ont été intégrées les modifications apportées par les décrets des 9 février et 21 novembre 1916.

Tableau V : Evolutions régressives des dispositions de l'ordonnance relative à l'enregistrement, depuis la saisine du CSIC en mars 2009 jusqu'à son édiction en juin 2009

Dispositions	**CSIC du 3 mars 2009**[2052]	**Projet d'ordonnance du 3 mars 2009**	**Ordonnance du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement**
Titre	régime d'autorisation simplifiée	régime **d'autorisation simplifiée**	**enregistrement**
Information sur les projets de décrets de nomenclature	-	-	Projets de nomenclature pour les ICPE enregistrées font l'objet d'une publication avant avis du CSIC (art. L. 511-2)
Permis de construire et travaux	-	si le permis de construire est demandé, il ne peut être accordé avant que le préfet ait pris l'arrêté d'enregistrement (art. L. 512-7)	si le permis de construire est demandé, il peut être accordé mais les travaux ne peuvent être exécutés avant que le préfet ait pris l'arrêté d'enregistrement (art. L. 512-7-3[2053])
Champ d'application	les ICPE présentant des **dangers ou inconvénients** significatifs Les **risques graves sont réservés aux ICPE à autorisation** Petites installations, souvent de proximité, pour lesquelles *« les projets sur des zones*	les ICPE présentant des dangers **significatifs** ou inconvénients (art. L. 512-7) -	les ICPE présentant des dangers ou inconvénients **graves** (art. L. 512-7) **Activités à enjeux et risques bien connus, hors champ directive IPPC et annexe I directive évaluation**

[2052] Rapport de présentation au SCIC et compte rendu des débats.
[2053] Egalement article L. 425-10 du C. urb. (art. 20 de l'ordonnance).

	non adaptées ne pourraient pas bénéficier de l'enregistrement » Exclusion pour les installations relevant des directives Seveso et IPPC		**environnementale** (art. L. 512-7)
Information sur les projets de prescriptions générales ministérielles	-	-	Projets de prescriptions générales pour les ICPE enregistrées font l'objet d'une publication avant avis du CSIC (art. L. 512-7)
Publication préalable des prescriptions générales	-	-	Publication d'un arrêté de prescriptions générales nécessaire à l'entrée en vigueur du classement d'une rubrique de la nomenclature dans le régime d'enregistrement (art. L. 512-7)
Information du public sur mise à disposition du dossier de demande d'enregistrement	Formule *« dossier mis à disposition du public »* inadaptée, car le public doit être consulté : à remplacer par *« le public est consulté sur le dossier d'enregistrement »*	Dossier de demande mise à disposition (durée non précisée) Modalités renvoyées à un décret (art. L. 512-7-1)	Dossier de demande mise à disposition du public (durée non précisée)[2054] Information par affichage en mairie et par le préfet[2055] (art. L. 512-7-1)
Instruction de la demande	Possibilité de procédure	Possibilité de procédure	Possibilité de procédure

[2054] Le public est informé *« en temps utile »*. La notion de consultation du public n'est pas reprise : le dossier est seulement mis à sa disposition. Par contre, le décret d'application, n° 2010-368 du 13 avril 2010, précise que cette mise à disposition a lieu en mairie du lieu d'implantation du projet pendant une durée de quatre semaines (art. R. 512-46-14).

[2055] L'information longtemps revendiquée comme « modernisée », voire « rénovée », peut faire l'objet d'une information par voie électronique mais il ne s'agit plus que d'une option : *« le cas échéant ».*

d'enregistrement	d'autorisation : - si zone à forte sensibilité environnementale mais *« limitée à l'annexe 3 III de la directive évaluation des incidences afin de limiter le basculement dans l'autorisation »* - en fonction du cumul des incidences avec d'autres projets *« conformément à la loi d'habilitation »*[2056] - si exploitant souhaite l'aménagement des prescriptions générales	d'autorisation : - si projet dans une zone à **forte** sensibilité environnementale - en fonction du cumul des incidences avec d'autres projets (art. L. 512-7-5) - si exploitant souhaite l'aménagement des prescriptions générales (art. L. 512-7-6) -	d'autorisation: - si projet dans zone à sensibilité environnementale **selon le point 2 annexe III** de la directive évaluation des incidences - en fonction du cumul des incidences avec d'autres projets - en **fonction de la nature des aménagements** des prescriptions sollicités par le demandeur (art. L. 512-7-2) Décision rendue publique
Ediction des prescriptions particulières par le préfet	Le préfet *« ne peut en aucun cas déroger aux prescriptions générales, mais uniquement compléter ou renforcer »*	Le préfet peut compléter ou renforcer les prescriptions générales (art. L. 512-7-3) -	Le préfet peut compléter, renforcer ou **« aménager »**[2057] les prescriptions générales Consultation du CODERST (art. L. 512-7-3)

[2056] Cependant la loi d'habilitation ne fait pas mention d'incidences cumulées avec d'autres projets mais *« d'impacts cumulés sur l'environnement et le paysage causés par des installations classées exploitées sur un même site ou ayant des incidences sur un même milieu environnant ».* C'est à la fois bien plus ample, car dépassant largement le cas de projets et plus limitatif car circonscrit aux installations classées, contrairement à l'ordonnance.

[2057] Donc possibilité de revoir à la baisse ces prescriptions *« selon les circonstances locales ».* Du fait de l'imprécision du caractère de ces circonstances, elles peuvent être de toutes natures (notamment économique, emplois en jeu, politique locale, etc.).

Arrêté d'enregistrement	Arrêté d'enregistrement que si : - garantie du respect des prescriptions générales	Arrêté d'enregistrement que si : - garantie du respect des prescriptions générales - capacités techniques et financières suffisantes (art. L. 512-7)	Arrêté d'enregistrement que si : - garantie du respect des prescriptions générales **et particulières** - capacités techniques et financières suffisantes **y compris pour remise en état du site** (art. L. 512-7-3)
Contrôles périodiques	Possibilité de recourir à des contrôles périodiques a été supprimée (renvoi à d'éventuelles dispositions dans les prescriptions générales)[2058]	-	-
Publication de l'arrêté d'enregistrement	Participation des tiers « simplifiée » limitée aux collectivités locales avec *« une simple information du public »* et information *« précoce des membres du CODERST »*[2059] Pas de consultation des salariés	L'arrêté est pris après avis des seuls conseils municipaux, **« information du public »** et information des membres du CODERST Aucune disposition sur la prise en compte des observations du public Aucune disposition sur la forme de publication de l'arrêté (art. L. 512-7-1)	L'arrêté est pris après avis des seuls conseils municipaux **Aucune information du CODERST** Aucune disposition sur la prise en compte des observations du public Aucune disposition sur la forme de publication de l'arrêté (art. L. 512-

[2058] Le texte fondateur du nouveau régime (rapport de l'IGE de janvier 2006) préconisait, à titre de contrepartie d'une autorisation simplifiée, la mise en place de tels contrôles périodiques, à l'instar de certaines catégories d'installations relevant de la déclaration.

[2059] Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques. En fait, le projet d'ordonnance soumis au CSIC ne prévoyait nullement une information précoce des membres du CODERST mais *a posteriori* (une fois l'arrêté pris). L'ordonnance publiée a supprimé cette information minimale.

			7-3)
Garanties financières	Réserve sur la possibilité de demander des garanties financières aux installations soumises à enregistrement	L'article L. 516-1 (**constitution de garanties financières**) est modifié pour comprendre l'enregistrement	-
Dispositions spécifiques relatives aux carrières	Carrières exclues de l'enregistrement	Durée maximale d'enregistrement[2060] et d'autorisation de 30 ans	Durée maximale d'enregistrement[2061] et d'autorisation de 30 ans, **mais de 15 ans si défrichement relevant de l'autorisation (ramenés à 30 ans si investissements lourds)** **Exceptions pour certaines carrières de marne, craie, pierre, sable et argile** **Avis de l'INAO et de Viniflhor* en cas de vignobles classés**

* INAO : Institut national de l'origine et de la qualité ; Viniflhor : Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (depuis le 1er avril 2009, il a été cependant fusionné, avec quatre autres offices agricoles sectoriels, dans l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer, également appelé FranceAgriMer).

[2060] Les carrières, loin d'être exclues de l'enregistrement, sont visées comme pouvant relever de ce régime tout autant que celui de l'autorisation.

[2061] Il est confirmé que les carrières, loin d'être exclues de l'enregistrement, sont explicitement visées comme pouvant relever de ce régime.

Tableau VI : Evolution des seuils de classement des porcheries et des exploitations de bovins, depuis le décret de décembre 1976 jusqu'au 27 décembre 2013

(Comparaison avec le décret du 15 septembre 1966, pris avant l'édiction de la loi de 1976)

Décrets de nomenclature	**Exploitations de porcs**	**Exploitation de bovins**
Décret du 15 septembre 1966*	* distance inférieure ou égale à 100 m d'un immeuble occupé par des tiers - de 3 à 10 porcs : 2ème - plus de 10 porcs : 1ère * distance supérieure à 100 m d'un immeuble occupé par des tiers - de 10 à 25 porcs : 2ème - plus de 25 porcs : 1ère	* Vaches Plus de 3 vaches et si distance inférieure ou égale à 50 m d'un immeuble occupé par des tiers : 2ème * Veaux nourris « artificiellement » Plus de 6 veaux : - si distance inférieure ou égale à 100 m d'un immeuble occupé par des tiers: 2ème - si distance supérieure à 100 m d'un immeuble occupé par des tiers : 3ème
Décret du 29 décembre 1976**	- 50 à 199 animaux : 3ème - 200 à 1000 : 2ème - plus de 1000 : 1ère (3 km)	-
Décret du 24 octobre 1978**	- 50 à 450 animaux : D - plus de 450 : A (3 km)	Veaux de boucherie ou bovins à l'engraissement : - 50 à 250 animaux : D - plus de 250 : A (1 km)
Décret du 25 février 1992	-	* Veaux de boucherie ou bovins à l'engraissement : - 50 à 200 animaux : D - plus de 200 : A (1 km) * Vaches laitières ou mixtes : - 40 à 80 vaches : D - plus de 80 : A (1 km) * Vaches allaitantes :

		plus de 40 vaches : D
Décret du 29 décembre 1993**	Idem décret du 24 oct. 1978	Idem décret du 25 fév. 1992
Décret du 28 décembre 1999	- de 50 à 450 animaux-équivalents*** : D - plus de 450 animaux-équivalents*** : A (3 km)	-
Décret du 10 août 2005	-	* Veaux de boucherie ou bovins à l'engraissement : - 50 à 400 animaux : D - plus de 400 : A (1 km) * Vaches laitières ou mixtes : - 50 à 100 vaches : D - plus de 100 : A (1 km) * Vaches allaitantes : plus de 100 vaches : D
Décret du 8 juin 2006	-	* Veaux de boucherie ou bovins à l'engraissement : - 50 à 200 animaux : D - de 201 à 400 animaux : DC - plus de 400 : A (1 km) * Vaches laitières ou mixtes : - 50 à 100 vaches : D - plus de 100 : A (1 km) * Vaches allaitantes : plus de 100 vaches : D
Décret du 15 juillet 2011	-	* Veaux de boucherie ou bovins à l'engraissement : - 50 à 200 animaux : D - de 201 à 400 animaux : DC

		- plus de 400 : A (1 km) * Vaches laitières ou mixtes : - 50 à 100 vaches : D - 101 à 150 : DC - 151 à 200 : E - plus de 200 : A (1 km) * Vaches allaitantes : plus de 100 vaches : D
Décret du 27 décembre 2013	- 50 à 450 animaux-équivalents*** : D - plus de 450 animaux-équivalents*** : E - emplacements de plus de 2000 porcs** ou de 750 truies (seuil IED) : A (3 km)	-

* : seuls les porcs ayant cessé d'être allaités sont décomptés

** : ne sont pris en compte que les porcs de plus de 30 kg

*** : Les porcs à l'engrais, jeunes femelles avant la première saillie et animaux en élevage de multiplication ou sélection, comptent pour un animal-équivalent. Les reproducteurs, truies (femelle saillie ou ayant mis bas) et verrats pour trois animaux-équivalents, tandis que les porcelets sevrés de moins de trente kilogrammes ne comptent que pour 0,2.

Tableau VII : Evolution des rubriques et sous-rubriques de nomenclature entre septembre 1982 et juin 2015 (avec un état de la nomenclature au 20 mai 1953, à titre de comparaison)

Dispositions réglementaires ou documentaires	**Rubriques/sous-rubriques relevant de l'autorisation (A)**	**Rubriques/sous-rubriques relevant de la déclaration (D)**	**Rubriques/sous-rubriques relevant de l'enregistrement (E)**	**Nombre total de rubriques/sous-rubriques**
Décret du 20 mai 1953	396	256	-	652
Etat de la nomenclature en septembre 1982	417	276	-	693
Etat de la nomenclature en septembre 1992	422	250	-	672
Etat de la nomenclature en septembre 2005	345	204	-	549
Etat de la nomenclature au 1er juin 2015	339	226	40	605[2062]

[2062] Pour un total de 280 rubriques. Lesquelles se décomposent en 23 rubriques 1000, 136 rubriques 2000, 41 rubriques 3000 et 80 rubriques 4000.

Tableau VIII : Evolution du nombre et de la fréquence des textes de nomenclature par périodes-clé, depuis l'origine jusqu'au 31 décembre 2014

Lois fondatrices	**Périodes-clé de nomenclature**	**Nombre de textes**	**Fréquence des modifications** (nb d'années entre chaque texte)
Décret du 15 octobre 1810	**15/10/1810-24/12/1919**	**77**	**1,4**
	15/10/1810-22/12/1900	*67*	*1,3*
	25/12/1900-24/12/1919	*10*	*1,9*
Loi du 19 décembre 1917	**24/12/1919-21/09/1977**	**18**	**3,3**
	24/12/1919-20/05/1953	*7*	*5,0*
	20/05/1953-21/12/1976	*11*	*2,1*
Loi du 19 juillet 1976	**21/09/1977-12/12/2014**	**46**	**0,8**
	21/09/1977-25/02/1992	*13*	*1,2*
	07/07/1992-10/08/2005	*11*	*1,3*
	31/05/2006-12/12/2014	*22*	*0,4*

INDEX

A

Accident, 26, 97, 121, 140, 214, 215, 216, 217, 259, 267, 297, 412, 423, 429, 432, 433, 439, 475, 476, 479, 485, 487, 536, 609, 665, 666, 672, 685, 686, 689, 691, 692, 693, 694, 698, 743, 799, 840, 873, 875, 878, 879, 938
Aérisme, 39, 201, 227, 233, 234, 314
AFSA, 5, 228
Agrément, 21, 247, 248, 268, 290, 341, 413, 423, 424, 425, 455, 613, 883, 978
Autorisation provisoire, 101, 112, 395, 500, 511, 512, 513, 514, 515, 517, 519, 521, 524, 528, 529
Autorisation temporaire, 112, 126, 357, 506, 507, 508, 509, 712, 839
Autorisation unique, 34, 45, 105, 117, 365, 423, 424, 448, 449, 450, 453, 454, 455, 456, 459, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 469, 470, 471, 472, 473, 474, 478, 480, 495, 518, 529, 606, 618, 619, 640, 722, 723, 756, 886, 899, 900, 901, 925, 928, 929, 931, 979
Autorité environnementale, 5, 458, 459, 460, 462, 490, 491, 492, 519, 556, 566, 578, 601, 603, 604, 619, 625, 629, 649, 650, 651, 784, 816, 885

B

BARPI, 5, 607, 693, 939
Belgique, 31, 73, 155, 180, 304, 884
Biodiversité, 31, 32, 36, 187, 292, 309, 346, 455, 471, 536, 603, 664, 715, 721, 724, 754, 791, 807, 821, 853, 886, 903, 907, 911, 916, 926, 932, 938, 939, 942
Biogaz, 365, 419, 659, 681, 682
Bovin (v. aussi vache, taureau, veau), 108, 152, 276, 359, 363, 368, 404, 407, 408, 410, 444, 451, 461, 571, 591, 611, 612, 615, 631, 725, 726, 727, 737, 741, 742, 746, 749, 752, 757, 759, 760, 761, 762, 763, 764, 766, 767, 768, 772, 778, 780, 781, 782, 783, 784, 787, 790, 795, 894, 943, 946,956, 957, 984
BREF, 5, 387, 436, 935
Bruit, 22, 23, 24, 27, 118, 128, 142, 143, 149, 150, 158, 162, 164, 167, 170, 173, 198, 207, 208, 212, 224, 225, 227, 238, 246, 258, 259, 265, 268, 270, 272, 273, 274, 276, 277, 319, 369, 436, 450, 536, 539, 596, 612, 658, 677, 680, 731, 743, 744, 745, 746, 747, 748, 749, 750, 751, 855, 860

C

Cadre (qualité) de vie, 26, 126, 182, 183, 196, 206, 304, 319, 327, 347, 508, 562, 603, 743, 744, 777
Canalisations, 120, 347, 348, 349, 350, 696, 902, 934
Cancer, cancérogène, 8, 127, 213, 231, 311, 347, 700, 701
Caprin, chèvre, 795, 937
Carrières, 35, 39, 64, 150, 168, 196, 221, 323, 324, 325, 328, 332, 333, 334, 337, 338, 339, 340, 341, 356, 363, 377, 388, 417, 423, 428, 457, 501, 502, 503, 515, 531, 564, 570, 571, 578, 594, 656, 657, 686, 700, 716, 745, 759, 760, 782, 810, 833, 895, 936, 955, 977, 980
Cas par cas (examen au), 22, 108, 137, 490, 492, 541, 546, 568, 569, 592, 593, 599, 600, 601, 604, 643, 648, 649, 650, 753, 754, 759, 814, 816, 839, 884, 885, 927
Catastrophes, 16, 25, 26, 120, 297, 317, 334, 431, 666, 691, 692, 693, 694, 695, 697, 711, 915, 921
CCAM, 6, 156, 157, 176, 213, 220, 223, 224, 225, 226, 228, 230, 231, 232, 238, 460
CCHPF, 6, 180, 184, 226, 227, 230, 975
CDNPS (commission départementale de la nature, des paysages et des sites), 6, 463
CGAAER, 6, 682, 721, 724, 725, 728, 938
CGDD, 6, 32, 491, 687, 938
CGEDD (V. aussi Conseil général des Ponts et Chaussées) 6, 458, 459, 474, 487, 490, 492, 724, 725, 728, 823, 837, 863, 938, 940
CGEIET, 6, 487, 938
CGEIET (Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies), 487
CGPME, 773, 823
Charte de l'environnement, 30, 407, 408, 641, 725, 726, 729, 925
Cheval, Equin, 794, 795, 984
Chômage, 180, 189, 708, 710, 712, 717, 718, 806, 894
CIDB, 744
CIMAP, 6, 758, 814, 885
Circulaire, 87, 107, 159, 250, 410, 433, 512, 590, 849, 933
CJCE, CJUE, 6, 402, 446, 521, 600, 668, 669, 727, 754, 769, 770, 789, 884

Classification, 6, 37, 86, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 136, 153, 161, 163, 170, 192, 198, 262, 267, 272, 273, 308, 336, 478, 484, 485, 486, 654, 656, 665, 667, 668, 671, 672, 689, 699, 732, 761, 831, 834, 840, 904
Climat, 8, 73, 114, 192, 388, 389, 422, 442, 492, 669, 721, 791, 915, 926
CLP (règlement UE), 6, 134, 336, 437, 478, 484, 664, 668, 671, 672, 673, 840
CNDP, 6, 343, 422, 809, 810
CNPF (V. aussi MEDEF), 6, 299, 317, 714, 937
CNPN, 455, 457, 458
CNTE, 724, 729, 818
Code minier, 5, 222, 285, 338, 339, 340, 341, 342, 348, 391, 423, 430, 444, 457, 473, 480, 503, 810, 811, 812, 941
CODERST, 6, 117, 463, 468, 474, 543, 550, 558, 614, 616, 617, 618, 629, 785, 954
Commerce, 5, 6, 17, 20, 55, 68, 83, 107, 156, 157, 179, 188, 213, 224, 246, 254, 267, 313, 381, 393, 394, 413, 689, 717
Commissaire-enquêteur, 63, 89, 112, 116, 126, 225, 241, 245, 252, 253, 327, 427, 428, 448, 449, 461, 462, 464, 468, 499, 512, 529, 556, 569, 578, 601, 603, 617, 624, 625, 626, 627, 629, 639, 717, 870
Commission européenne, 7, 316, 343, 387, 435, 436, 437, 486, 521, 537, 538, 621, 669, 679, 687, 706, 789, 790, 838, 847, 889, 896
Commune, 6, 164, 181, 190, 373, 382, 392, 509, 639
Complexité (complexification), 11, 29, 35, 36, 74, 84, 328, 397, 403, 412, 439, 475, 500, 527, 595, 620, 675, 683, 895, 898, 908, 920, 978
Compostage, 444, 680, 681, 682, 982
Confédération paysanne, 786
Connexité, 333, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 608, 839, 977
Conseil constitutionnel, 7, 8, 31, 32, 393, 470, 523, 528, 636, 637, 638, 639, 640, 641, 735, 736, 737, 808, 811, 914, 927, 930, 982
Conseil de l'Europe, 261, 307
Conseil général (départemental), 40, 79, 112, 376, 492, 493, 870
Conseil général des Ponts et Chaussées, 6
Conseil municipal, 90, 116, 214, 216, 252, 565, 566, 618, 635, 740
Conseil national de l'industrie (CNI), 6, 814, 815, 818, 894
Conseil régional, 40, 79, 489, 493, 870
Cour administrative (d'appel), 6, 90, 352, 353, 354, 355, 363, 366, 367, 370, 373, 381, 390, 392, 393, 395, 404, 446, 467, 496, 497, 514, 516, 517, 519, 525, 741, 742, 787, 788, 811
Cour d'appel, 5, 135, 380, 394, 497, 694, 737, 747, 928
Crise, 41, 180, 190, 284, 286, 287, 288, 291, 294, 299, 487, 514, 708, 709, 715, 717, 718, 719, 779, 882, 890, 903, 938, 976
CSHP, 7, 224, 704, 911
CSIC, 7, 36, 40, 79, 82, 120, 226, 350, 533, 535, 541, 542, 543, 545, 549, 550, 562, 567, 570, 571, 572, 578, 579, 582, 585, 607, 608, 609, 619, 625, 627, 661, 707, 713, 761, 792, 832, 874, 943, 951, 952, 954, 981
CSPRT, 36, 82, 107, 120, 226, 228, 315, 350, 365, 398, 402, 407, 408, 410, 416, 418, 419, 420, 421, 441, 452, 460, 461, 463, 464, 471, 473, 492, 523, 533, 562, 604, 605, 608, 611, 621, 649, 663, 673, 677, 707, 713, 719, 725, 726, 727, 758, 759, 764, 765, 770, 771, 773, 780, 782, 783, 798, 800, 802, 803, 804, 806, 815, 819, 823, 838, 842, 843, 845, 846, 847, 850, 852, 853, 854, 855, 856, 858, 859, 860, 864, 865, 874, 878, 887, 938

D

Danger, 23, 35, 58, 60, 82, 99, 104, 120, 137, 143, 149, 150, 160, 171, 233, 234, 258, 260, 261, 264, 265, 270, 271, 277, 370, 426, 429, 476, 478, 479, 483, 502, 518, 525, 645, 673, 681, 689, 694, 698, 803, 845, 852, 858, 873, 900, 927, 973
DBO5, 7, 444
DCO, 7, 678
Débat public (V. aussi CNDP), 6, 343, 422, 639, 809, 810, 902, 984
Décharge, 374, 496, 497, 501, 508, 521, 537, 674, 687, 925
Département, 724, 787
Dérogation, 297, 340, 404, 405, 438, 440, 453, 455, 457, 458, 459, 461, 462, 464, 472, 473, 485, 502, 503, 716, 739, 740, 741, 742, 783, 806
Désordre, 36, 41, 144
Deuxième classe, 75, 76, 77, 83, 106, 111, 116, 141, 142, 143, 145, 147, 148, 149, 150, 152, 153, 154, 160, 161, 162, 179, 201, 212, 254, 255, 256, 257, 260, 261, 468, 647, 976
Développement durable, 6, 7, 9, 18, 31, 61, 63, 196, 308, 336, 390, 428, 446, 456, 479, 487, 490, 491, 505, 556, 570, 643, 729, 732, 788, 789, 790, 816, 852, 901, 903, 937, 938, 939
DGPR (direction générale de prévention des risques), 7, 398, 410, 419, 444, 452, 461, 510, 542, 552, 563, 568, 571, 576, 577, 591, 608, 610, 611, 620, 649, 663, 673, 688, 691, 719, 725, 727, 758, 759, 770, 782, 823, 842, 843, 844, 846, 850, 851, 860, 862, 865, 866, 887, 896, 938, 940
Directive IED, 8, 50, 82, 124, 125, 148, 278, 333, 334, 336, 356, 364, 365, 385, 386, 387, 419, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 442, 443, 444, 451, 459, 476, 479, 480, 484, 530, 615, 646, 661, 664, 668, 669, 670, 672, 681, 703, 757, 760, 763, 768, 771, 772, 773, 774, 775, 780, 782, 783, 795, 802, 803, 804, 807, 818, 825, 838, 839, 842, 852, 857, 858, 861, 862, 865, 890, 893, 898, 900, 923, 928, 931, 932, 934, 935, 958, 979
Directive IPPC, 8, 50, 82, 124, 125, 145, 278, 385, 386, 387, 406, 417, 434, 435, 436, 438, 442, 521, 536, 537, 538, 540, 549, 555, 558, 570, 576, 581, 582, 584, 585, 586, 590, 661, 664, 667, 669, 670, 674, 686, 770, 771, 838, 865, 893, 900, 935, 951

Directive Seveso, 16, 217, 333, 336, 353, 385, 386, 412, 419, 427, 429, 434, 435, 475, 476, 477, 478, 479, 480, 482, 483, 484, 485, 486, 487, 488, 528, 530, 606, 664, 665, 666, 667, 668, 671, 672, 673, 674, 692, 694, 696, 698, 713, 825, 832, 840, 862, 865, 876, 877, 878, 921, 933, 979
DREAL, 7, 459, 460, 490, 492, 554, 714, 724, 850
DRIRE, 7, 64, 331, 415, 536, 539, 554, 714
Droit européen, 6, 10, 36, 299, 326, 342, 542, 549, 570, 641, 653, 664, 665, 666, 667, 668, 715, 789, 818, 834, 847, 889, 896, 900, 906, 907, 982
Droits acquis, 92, 126, 338, 340, 423, 429, 484, 486, 502, 528, 655, 731, 732, 983

E

Eau et rivières de Bretagne, 452, 453, 640, 643, 652, 787, 789, 846
Economie, 6, 38, 56, 127, 182, 190, 194, 204, 225, 287, 288, 291, 295, 302, 307, 348, 387, 434, 441, 487, 491, 525, 543, 548, 556, 564, 574, 644, 688, 706, 710, 718, 806, 882, 900, 913, 936, 938, 983
Ecosystèmes, 21, 23, 31, 32, 187, 310, 790, 794, 806, 853, 938
Effectivité, 37, 39, 40, 41, 42, 45, 73, 128, 148, 328, 377, 479, 592, 611, 664, 683, 729, 777, 892, 894, 901, 907, 911, 920, 924, 931, 988
Effluents, 260, 326, 348, 361, 363, 368, 446, 512, 591, 592, 612, 615, 678, 679, 680, 681, 682, 716, 726, 727, 763, 764, 766, 785, 791, 804, 895, 917
Engrais, 75, 108, 301, 606, 667, 670, 682, 698, 726, 752, 781, 785, 790, 958
Enquête (*commodo et incommodo)*, 44, 52, 63, 74, 75, 76, 77, 82, 83, 87, 88, 90, 92, 116, 120, 123, 125, 155, 158, 201, 205, 206, 207, 225, 247, 252, 255, 256, 257, 324, 845, 866, 880, 892, 900
Enquête (publique), 89, 90, 205, 298, 324, 349, 396, 417, 424, 427, 428, 431, 438, 448, 450, 451, 453, 456, 460, 461, 467, 473, 491, 496, 507, 508, 509, 510, 514, 516, 529, 530, 533, 535, 536, 539, 541, 542, 543, 544, 550, 555, 559, 565, 566, 567, 570, 577, 578, 585, 604, 619, 620, 624, 626, 627, 628, 629, 633, 657, 658, 715, 725, 740, 752, 768, 778, 783, 790, 793, 816, 842, 844, 845, 847, 852, 853, 865, 869, 884, 885, 886, 890, 896, 898, 900, 910, 979, 988
Entreposage, 334, 346, 353, 357, 439, 522, 650, 677, 859
Entrepôt, 693, 849
Epandage, 363, 368, 451, 452, 453, 592, 595, 612, 682, 753, 760, 763, 784, 785, 786, 788, 790, 791, 915
EPCI, 7, 431, 432, 593
Equilibres écologiques, 29, 391
Etats-Unis, 100, 189, 284, 285, 286, 304, 312, 721, 766, 807
Etiquetage (V. aussi CLP), 6, 134, 336, 437, 478, 664, 665, 668, 671, 689
Etude d'impact, 34, 137, 324, 337, 364, 367, 389, 401, 441, 443, 448, 450, 451, 453, 454, 459, 460, 461, 467, 472, 473, 489, 491, 497, 502, 516, 519, 529, 534, 536, 542, 553, 555, 556, 558, 569, 570, 576, 581, 582, 584, 585, 586, 596, 598, 599, 601, 604, 606, 609, 617, 620, 625, 628, 649, 650, 651, 652, 657, 679, 683, 712, 715, 738, 753, 754, 778, 786, 790, 816, 818, 845, 847, 851, 853, 883, 884, 885, 888, 896, 900, 924, 934, 979
Etudes de dangers, 389, 432, 475, 479, 480, 502, 534, 536, 540, 553, 554, 556, 569, 596, 598, 606, 616, 620, 628, 691, 803, 806, 845, 849, 851, 888, 900
Euratom, 291, 421, 667, 674
Evaluation environnementale (V. aussi étude d'impact, étude de dangers), 34, 150, 339, 348, 366, 441, 519, 520, 540, 558, 576, 589, 590, 641, 643, 647, 648, 650, 760, 810, 816, 817, 819, 844, 848, 883, 884, 890, 934, 939, 952
Expérimentation, 234, 343, 365, 434, 448, 449, 454, 455, 456, 470, 471, 474, 606, 619, 747, 756, 839, 925
Expertise, 161, 928
Explosion, 60, 61, 69, 107, 118, 122, 140, 143, 149, 150, 158, 160, 163, 164, 167, 168, 169, 170, 171, 173, 174, 179, 185, 186, 193, 199, 202, 207, 211, 215, 216, 227, 239, 246, 258, 259, 261, 262, 265, 266, 267, 268, 270, 271, 273, 274, 275, 277, 281, 282, 285, 292, 293, 301, 426, 429, 431, 662, 681, 683, 691, 692, 693, 694, 695, 697, 699, 710, 774, 798, 799, 849, 919, 974
Extension, 11, 54, 90, 91, 92, 116, 120, 154, 187, 189, 200, 202, 209, 268, 314, 327, 334, 359, 376, 377, 387, 392, 395, 396, 408, 415, 435, 456, 484, 486, 510, 519, 520, 522, 596, 602, 606, 657, 676, 716, 722, 723, 726, 728, 732, 739, 740, 741, 772, 776, 778, 786,814, 842, 843, 879, 887, 895, 942, 976, 978

F

Faune, 6, 357, 382, 391, 422, 756, 793, 794
Fécales (matières), 75, 680, 681
FFSPN, 8, 297
Fiscalité, 29, 32, 37, 864, 911, 938
FNE, 8, 542, 543, 637, 639, 641, 642, 643, 789, 806, 844, 941
FNSEA, 300, 301, 302, 312, 721, 726, 727, 728, 729, 752, 758, 773, 779, 784, 789, 790, 894, 906
Fore, 382, 391, 422
Forêt, 7, 32, 77, 201, 305, 313, 431, 536, 666, 698, 721, 722, 767, 768, 799
Fraisse (Rémi), 724

G

Garanties financières, 107, 344, 345, 346, 384, 406, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 506, 523, 629, 634, 642, 673, 674, 688, 815, 823, 887, 926, 927, 932, 935, 937, 940, 955, 978
Gaz (de schiste), 171, 338, 721, 812

Gêne, 21, 22, 23, 43, 116, 261, 272, 393, 507, 539, 734, 744, 746, 747, 748, 749, 750, 751
Générations futures, 28, 30, 36, 37, 422, 504, 524, 910, 930

H

Hydraulique (agricole), 189, 197, 312, 753, 754, 983

I

Installations nucléaires, 120, 134, 137, 338, 345, 347, 348, 350, 361, 378, 414, 446, 468, 477, 510, 686, 705, 706, 902
Interactions, interactivités, interdépendances, 28, 39, 44
Inventaire, 130, 138, 296, 444, 790
IOTA, 37, 134, 256, 328, 336, 401, 449, 450, 454, 455, 463, 466, 471, 490, 491, 495, 497, 509, 510, 576, 622, 678, 680, 717, 722, 723, 754, 817, 833, 834, 837, 869, 885, 902, 924, 925
IRSN, 8, 414

J

Jeunes agriculteurs, 729, 773, 789

L

Lapin, 275, 303, 591, 782, 792, 874, 946, 984
Littoral, 31, 344, 346, 404, 602, 710, 716, 739
Lobby, 41, 44, 166, 272, 278, 300, 312, 340, 345, 348, 359, 408, 410, 416, 503, 592, 605, 606, 619, 631, 653, 706, 707, 708, 718, 720, 721, 724, 727, 729, 730, 733, 736, 750, 752, 757, 758, 760, 771, 776, 778, 780, 795, 797, 820, 821, 824, 847, 864, 865, 889, 894, 983, 988

M

Machines à vapeur, 59, 70, 93, 99, 107, 150, 157, 158, 159, 160, 166, 175, 187, 188, 189, 212, 214, 221, 222, 251, 315, 672, 911, 912, 921, 933
Maire, 77, 78, 88, 89, 96, 115, 218, 225, 229, 238, 252, 314, 347, 353, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 378, 384, 392, 427, 445, 455, 465, 565, 566, 593, 614, 687, 710, 763, 788, 923, 925, 929
MEDEF, 9, 773, 823
Meilleures technologies disponibles (MTD), 9, 145, 434, 435, 436, 439, 440, 441, 900
Méthanisation, 365, 410, 444, 454, 659, 660, 661, 680, 681, 682, 683, 784, 785, 844, 895, 938, 982
Micro-organismes (voir aussi OGM), 433, 654, 656, 668, 682, 834, 872, 874
Mines, 56, 121, 150, 168, 176, 178, 180, 221, 285, 293, 341, 347, 422, 423, 457, 512, 691, 700, 810, 811, 836, 936
Montagne, 32, 602, 716, 784, 902
Monuments historiques, 114, 183, 197, 202, 257, 289, 294, 340, 396, 523, 564, 603, 656, 869, 909

N

Natura 2000, 398, 400, 401, 402, 472, 559, 593, 594, 598, 602, 628, 723, 902
Nature, 8, 27, 56, 306, 309, 310, 368, 390, 513, 514, 515, 519, 524, 794, 882, 906, 919, 926, 927, 936
Nitrates, 443, 515, 594, 596, 682, 727, 752, 780, 785, 786, 787, 788, 789, 790, 845, 930
Non-conformité, non respect, 44, 124, 146, 394, 408, 409, 410, 411, 479, 516, 537, 609, 679, 725, 726, 727, 886
Normalisation, 5, 135, 263, 289, 682
Normes, 35, 36, 38, 42, 134, 240, 261, 278, 316, 340, 390, 436, 446, 492, 596, 599, 651, 665, 674, 679, 716, 723, 740, 742, 747, 751, 764, 780, 813, 817, 826, 831, 845, 853, 882, 884, 885, 886, 897, 900, 901, 902, 923, 931

O

Obsolètes (rubriques, technologies), 90, 100, 249, 334, 654, 655, 656, 663, 831, 832, 833, 858, 873

P

Parc (national, naturel régional), 198, 276, 296, 314, 596, 619, 657, 723, 755, 794, 821, 906, 908
Parlement, 544, 733, 736, 814
Participation (du public), 34, 89, 150, 338, 339, 348, 426, 427, 438, 445, 521, 560, 562, 579, 582, 598, 619, 625, 626, 638, 639, 640, 641, 642, 652, 808, 810, 811, 812, 818, 822, 870, 884, 885, 888, 932, 933, 939, 984, 985
Patrimoine, 5, 35, 183, 196, 296, 564, 603, 636, 793, 909, 930
Paysage, 31, 96, 196, 202, 292, 309, 341, 344, 346, 437, 473, 657, 720, 825, 923, 953
PCB/PCT, 9, 356, 685, 878, 982
Pêche, 5, 91, 250, 309, 317, 447, 450, 675, 753, 791, 836, 933
Péril imminent, 371, 372, 373, 375
Permis de construire, 289, 314, 426, 429, 432, 454, 455, 465, 469, 472, 594, 624, 636, 650, 657, 658, 733, 734, 739, 740, 816, 871, 885, 951
Pesticides, 301, 655, 665, 693, 697, 699, 716, 720, 721, 752, 753, 797, 798, 804, 939, 984
Pisciculture (salmoniculture), 793, 796, 797
POI, 9, 433, 480, 481, 482, 487
Poisson, 58, 91, 147, 250, 265, 309, 655
Politique agricole commune, 295, 721, 724
Population, 18, 19, 23, 25, 47, 52, 54, 59, 60, 63, 66, 77, 86, 89, 90, 97, 114, 128, 145, 175, 187, 189, 192, 193, 197, 199, 202, 203, 205, 207, 209, 215, 223, 236, 253, 274, 284, 285, 288, 292, 293, 298, 300, 301, 315, 372, 374, 516, 565, 566, 595, 596,

603, 607, 621, 622, 624, 666, 669, 675, 692, 702, 703, 743, 785, 795, 855, 902, 941
Porc, porcin, 108, 109, 260, 262, 268, 272, 274, 275, 276, 277, 278, 302, 303, 344, 363, 368, 404, 407, 443, 444, 451, 452, 453, 461, 467, 519, 590, 591, 604, 612, 631, 652, 725, 726, 741, 746, 749, 757, 760, 762, 763, 769, 771, 772, 776, 777, 778, 779, 780, 781, 782,783, 785, 786, 787, 790, 793, 801, 846, 888, 896, 948, 949, 956, 958
POS, PLU, 9, 120, 202, 296, 428, 430, 431, 466, 614, 740
PPI, 9, 433, 479, 480, 481, 482
Première classe, 44, 58, 59, 62, 66, 71, 74, 75, 76, 77, 78, 81, 83, 87, 92, 94, 95, 111, 139, 140, 141, 142, 143, 146, 147, 148, 149, 151, 152, 153, 154, 162, 167, 171, 208, 209, 217, 241, 242, 256, 260, 261, 263, 276, 277, 325, 622, 731, 866, 869, 974
Pré-occupation, 404, 730, 731, 733, 734, 735, 736, 742, 743, 747, 983
Proximité, 95, 97, 198, 212, 215, 222, 231, 247, 248, 287, 333, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 403, 432, 449, 478, 496, 507, 570, 573, 585, 593, 595, 596, 602, 608, 621, 645, 697, 717, 720, 740, 742, 760, 805, 808, 820, 822, 902, 951, 977
Prusse, 57, 60, 68, 141, 149, 157, 164, 180, 188, 201, 304

Q

QPC, 9, 32, 528, 636, 638, 639, 640, 641, 736, 808, 811, 927, 928

R

Radioactivité, 505, 686
Rayon d'affichage (d'enquête), 40, 44, 58, 75, 76, 77, 79, 82, 92, 111, 145, 146, 255, 256, 257, 264, 267, 269, 273, 274, 276, 278, 280, 322, 345, 422, 426, 493, 621, 622, 629, 634, 655, 658, 670, 678, 680, 684, 697, 698, 702, 703, 704, 705, 761, 777, 792, 794, 801, 803, 807, 821, 830, 841, 866, 867, 868, 869, 870, 871, 872, 873, 874, 875, 876, 877, 878, 879, 880, 895, 898, 985, 988
REACH, 9, 546, 547, 931
Récession, 708, 712, 713, 715, 717, 890, 983
Règlement CLP, 336, 437, 478, 484, 664, 668, 671, 673, 840
Régression (du droit), 123, 155, 188, 264, 302, 323, 324, 326, 327, 328, 364, 392, 398, 403, 410, 442, 449, 452, 453, 456, 459, 460, 473, 474, 475, 478, 484, 495, 520, 528, 530, 531, 532, 545, 549, 555, 571, 576, 591, 593, 598, 606, 618, 650, 882, 888, 889
Régularisation, 112, 116, 126, 200, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 474, 511, 512, 515, 518, 519, 521, 522, 529, 552, 613, 752, 786, 832, 926, 937, 979
Remembrement (AFAF), 753, 754, 983
Remise en état, 113, 326, 340, 344, 345, 361, 376, 379, 380, 381, 384, 385, 417, 418, 437, 526, 527, 592, 635, 893, 925, 927, 928, 930, 932, 935, 954
Responsabilité, 21, 22, 25, 26, 27, 30, 32, 45, 160, 191, 216, 237, 287, 297, 316, 371, 379, 380, 382, 383, 384, 409, 432, 433, 497, 560, 609, 693, 714, 730, 734, 735, 736, 737, 743, 751, 787, 788, 789, 817, 818, 819, 918, 919, 922, 924, 929, 932, 933, 934
Ressources naturelles, 18, 29, 32, 37, 316, 388, 391, 422, 595
Réversibilité, 504
RSE, 819
Rubriques 1000, 34, 134, 140, 157, 278, 295, 336, 409, 420, 435, 655, 656, 661, 669, 671, 673, 682, 689, 698, 784, 824, 826, 830, 833, 834, 835, 837, 839, 840, 841, 853, 854, 861, 863, 877, 890, 894, 898, 956, 959, 985
Rubriques 2000, 10, 16, 26, 29, 34, 35, 36, 124, 134, 140, 160, 183, 284, 295, 296, 326, 332, 336, 348, 351, 354, 355, 363, 364, 380, 387, 397, 398, 400, 401, 402, 405, 409, 414, 434, 435, 447, 452, 453, 454, 465, 470, 472, 475, 476, 477, 479, 505, 509, 515, 528, 531, 546, 551, 559, 593, 594, 598, 599, 602, 612, 617, 628, 656, 661, 664, 669, 672, 678, 689, 691, 693, 695, 704, 716, 722, 723, 738, 740, 744, 762, 778, 781, 783, 795, 818, 824, 825, 826, 830, 833, 834, 835, 836, 837, 839, 840, 841, 842, 849, 853, 861, 863, 890, 898, 902, 907, 908, 909, 910, 914, 916, 918, 937, 958, 959, 985
Rubriques 3000, 34, 189, 336, 364, 416, 419, 420, 435, 438, 439, 581, 661, 668, 669, 670, 672, 689, 802, 807, 824, 828, 834, 838, 839, 840, 841, 861, 862, 864, 865, 878, 887, 890, 892, 898, 959, 985
Rubriques 4000, 34, 336, 412, 416, 419, 420, 435, 479, 581, 606, 658, 671, 672, 673, 689, 824, 828, 834, 838, 839, 841, 861, 862, 863, 864, 865, 877, 878, 880, 887, 890, 892, 894, 898, 959, 985
Russie, 284

S

SAGE, 391, 400, 594, 603, 612, 651
Salubrité, 19, 20, 22, 50, 53, 54, 55, 56, 61, 62, 63, 65, 66, 70, 71, 72, 73, 81, 85, 91, 93, 95, 99, 100, 101, 104, 105, 111, 120, 122, 135, 155, 170, 176, 198, 210, 211, 217, 220, 223, 224, 225, 227, 228, 229, 230, 231, 235, 238, 240, 247, 248, 249, 265, 303, 304, 318, 371, 372, 374, 388, 393, 428, 430, 514, 526, 785, 917, 918, 927, 972, 975
Sanctions, 33, 39, 44, 91, 94, 99, 100, 102, 104, 106, 107, 111, 113, 116, 118, 119, 124, 125, 126, 137, 175, 230, 250, 317, 319, 323, 348, 374, 377, 385, 492, 500, 515, 516, 578, 713, 886, 893, 895, 973
Sanglier, 274, 275, 277, 278, 792, 793, 984
Sciences, 8, 14, 16, 17, 23, 29, 38, 56, 57, 65, 68, 130, 131, 136, 145, 161, 176, 177, 199, 201, 210, 218, 220, 232, 235, 283, 292, 299, 318, 396, 665, 894, 908, 920, 926, 975
SDAGE, 10, 390, 391, 399, 594, 603, 612, 651

Sénat (V. aussi Parlement), 7, 8, 100, 102, 183, 185, 190, 249, 323, 324, 325, 332, 338, 344, 349, 398, 413, 414, 503, 518, 541, 556, 557, 558, 559, 560, 561, 565, 566, 567, 584, 622, 626, 664, 692, 702, 733, 736, 739, 795, 810, 820, 821, 869, 883, 938, 939, 940, 941, 981
Servitudes, 324, 336, 412, 413, 426, 427, 428, 429, 430, 432, 475, 477, 480, 623, 656, 666, 672, 698, 699, 713, 832, 833, 840, 868, 873, 875, 890, 919, 924, 978
Seveso, 77, 96, 120, 217, 332, 336, 345, 351, 353, 360, 385, 386, 397, 406, 412, 417, 419, 426, 427, 429, 430, 432, 433, 434, 435, 475, 476, 477, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 486, 487, 488, 490, 523, 528, 530, 536, 537, 538, 540, 549, 555, 558, 570, 573, 575, 576, 581, 582, 584, 585, 589, 606, 623, 635, 645, 647, 951
Sivens, 724, 842
SNPN, 311
Société, sociétal, 10, 14, 40, 60, 159, 192, 197, 205, 220, 225, 228, 237, 247, 309, 311, 314, 348, 358, 370, 515, 786, 799, 817, 928, 931, 936
Sofiprotéol, 784
Sol, 21, 34, 53, 58, 109, 182, 196, 209, 218, 220, 265, 266, 270, 302, 339, 353, 362, 382, 384, 386, 422, 426, 428, 432, 437, 440, 441, 442, 444, 465, 501, 502, 504, 589, 652, 677, 683, 728, 742, 747, 791, 800, 859, 888, 899, 905, 920, 980
Sous-sol, 265, 270, 339, 380, 386, 422, 428, 501, 502, 504, 589, 920, 980
Standard, 120, 324, 435, 554, 581, 584, 585, 586, 604, 769, 770, 773, 803, 806, 849, 851, 852, 900
Station d'épuration, 513
Stations d'épuration, 444
STIIIC, 10, 64, 80, 331, 536
Stockage souterrain, 503, 504, 505, 919
Suisse, 56, 692, 693, 913, 939
Surveillance, 6, 33, 60, 64, 74, 76, 99, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 111, 113, 118, 125, 141, 158, 159, 160, 175, 221, 231, 251, 319, 343, 347, 413, 417, 425, 428, 435, 436, 440, 442, 447, 490, 646, 654, 692, 703, 706, 713, 732, 802, 815, 832, 863, 893, 973

T

Taureau, 762
TGAP, 10, 118, 413, 414, 415, 416, 417, 420, 423, 629, 633, 634, 803, 804, 825, 833, 862, 864, 887, 978
Transition énergétique, 455, 456, 518, 688, 706, 715, 818
Transposition, 33, 42, 148, 333, 336, 342, 356, 365, 387, 412, 419, 422, 427, 435, 436, 438, 439, 441, 446, 475, 478, 479, 480, 481, 483, 484, 486, 528, 530, 531, 606, 615, 646, 650, 664, 665, 667, 669, 674, 687, 703, 718, 754, 787, 788, 825, 838, 842, 861, 862, 865, 876, 877, 890, 926, 930, 932, 934, 937, 979, 985, 988
Trente Glorieuses, 268, 283, 291, 292, 293, 300, 330, 708, 710, 889, 918, 976
Tribunal administratif, 10, 253, 352, 354, 364, 366, 367, 368, 393, 466, 494, 495, 496, 507, 509, 513, 515, 516, 517, 522, 525, 662, 777, 785, 787, 788, 806, 811
Tribunal correctionnel, 10, 276, 352, 496
Tribunal de grande instance, 10, 276, 496
Troisième classe, 76, 77, 78, 83, 94, 99, 111, 114, 116, 117, 123, 141, 142, 143, 144, 145, 147, 148, 149, 150, 152, 154, 164, 208, 256, 261, 278, 397, 403, 830, 974
Trouble 21, 22, 43, 370, 372, 394, 731, 735, 746, 747, 748, 750

U

Urgence, 364, 373, 374, 395, 413, 430, 433, 477, 478, 480, 482, 487, 514, 531, 549, 552, 560, 561, 562, 690, 693, 728, 914, 940, 978

V

Vache, 109, 268, 275, 276, 302, 408, 451, 452, 515, 590, 612, 631, 725, 761, 762, 763, 764, 765, 766, 768, 778, 780, 781, 783, 784, 786, 795, 833, 945, 946, 956, 957, 958
Veau, 275, 276, 571, 726, 761, 762, 763, 764, 767, 768, 778, 784, 795, 946, 956
Vibrations, 22, 24, 96, 164, 173, 207, 208, 214, 225, 238, 254, 258, 261, 265, 270, 271, 273, 274, 275, 277, 281, 319, 444, 612, 854, 855, 976
Voisinage, 15, 20, 21, 22, 43, 51, 52, 59, 60, 61, 68, 70, 71, 72, 74, 75, 80, 84, 85, 89, 94, 96, 99, 102, 104, 105, 110, 111, 113, 116, 117, 118, 120, 122, 137, 139, 140, 141, 142, 152, 156, 158, 161, 165, 168, 196, 211, 213, 216, 221, 222, 224, 227, 229, 234, 237, 242, 246, 248, 257, 262, 265, 268, 270, 272, 273, 276, 303, 304, 307, 327, 341, 344, 352, 369, 370, 374, 388, 405, 411, 427, 428, 429, 430, 431, 451, 468, 469, 487, 507, 516, 539, 554, 596, 603, 605, 630, 658, 677, 680, 692, 716, 721, 724, 730, 731, 733, 734, 735, 736, 737, 739, 742, 743, 744, 745, 746, 747, 749, 750, 751, 776, 782, 801, 855, 860, 870, 899, 918, 924, 940, 983

Z

ZER (Zone à émergence réglementée), 748
ZIEE (zones d'intérêt économique et écologique), 816, 847, 883, 896
ZNIEFF, 10, 602, 603, 723
Zone humide, 603, 724, 806
ZPPAUP, AVAP, 5, 10, 296, 564, 602, 603, 636.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE.....13

PREMIÈRE PARTIE Des manufactures malodorantes aux établissements classés : une évolution de plus en plus favorable aux tiers 49

Titre 1er. Les origines de la nomenclature des établissements classés 50

Chapitre 1er. La genèse et l'évolution du décret fondateur du 15 octobre 1810 52

Section I. L'irruption du décret de 1810 52

&1. L'hygiène et la salubrité publiques sous l'Ancien Régime 52

&2. La période révolutionnaire et consulaire : de la naissance du système libéral au premier rapport de l'Institut 57

&3. L'ordonnance du préfet de police de Paris de 1806 : les prémices du décret de 1810 64

&4. Le rapport de l'institut de 1809 : l'idée d'une nomenclature 67

Section II. Le décret impérial du 15 octobre 1810 : l'autorisation préalable, la première nomenclature et le primat de l'État 73

&1. L'autorisation préalable et la protection des biens 73

&2. L'établissement de la première nomenclature 77

&3. La dépossession des prérogatives des maires au profit de l'Etat 81

Section III. L'évolution du décret du 15 octobre 1810 jusqu'à la loi du 19 décembre 1917 : un cadre bien établi dès 1825 82

&1. Les circulaires du 5 novembre 1810 et du 22 novembre 1911 : des exigences supplémentaires au décret 83

&2. Les ordonnances royales du 14 janvier 1815 et du 9 février 1825 : la consécration des notions d'établissement et de dangers, le renforcement des prérogatives de l'État 86

&3. L'accélération du processus textuel de 1825 à 1917 92

A. L'importance des circulaires prescriptives 92

B. La mise en chantier de la réforme du décret de 1810 98

Chapitre 2nd. La genèse et l'évolution de la loi du 19 décembre 1917 103

Section I. La lente maturation de la loi du 19 décembre 1917 103

Section II. Les bouleversements opérés par la loi du 19 décembre 1917 et ses évolutions 108

&1. La loi du 19 décembre 1917 et son décret d'application du 17 décembre 1918 : le régime déclaratif et la surveillance des établissements 108

A. Un champ d'application qui s'étend au danger 109

1) L'exclusion dans le champ d'application de la sécurité et de la santé des travailleurs 110

2) Le cas des personnes morales de droit public 111

3) Le cas des activités d'élevage 113

4) Le cas des activités non lucratives 115

B. L'édiction du régime déclaratif, contrepartie du renforcement de la procédure d'autorisation, de la surveillance et des sanctions ? 117

&2. L'évolution de loi du 19 décembre 1917 jusqu'à la loi du 19 juillet 1976 : de nombreuses améliorations suivies d'une refonte complète 121

Conclusion du Titre 1er 128

Titre 2nd. Les profondes mutations de la nomenclature, de 1810 jusqu'à la loi du 19 juillet 1976 135

Chapitre 1er. L'évolution de la nomenclature de 1810 et son contexte : le primat de l'industrie 136

Section I. La notion de nomenclature des établissements classés 136

&1. La notion de nomenclature 136

&2. La nomenclature des établissements classés 142

Section II. L'évolution de la nomenclature de 1810 jusqu'à la loi du 19 décembre 1917 144

&1. La nomenclature du décret du 15 octobre 1810 : la prééminence de la première classe 146

&2. Les évolutions de la nomenclature de 1810 jusqu'au décret du 31 décembre 1866 : le glissement rapide vers la troisième classe 151

A. La circulaire du ministre de l'Intérieur du 22 novembre 1811 : les premiers déclassements 152

B. L'ordonnance du 14 janvier 1815 : la première refonte du décret de 1810, assortie d'un triplement des activités nomenclaturées 154

C. L'ordonnance du 9 février 1825 : la deuxième refonte de la nomenclature établit la prééminence de la 3ème classe et renforce la notion de seuil 159

&3. La profonde refonte de la nomenclature par le décret du 31 décembre 1866 : la nomenclature à l'épreuve du libéralisme 161

&4. La nouvelle refonte de la nomenclature par le décret du 3 mai 1886 : l'amélioration dans la continuité, à l'heure républicaine 170

&5. Les évolutions de la nomenclature de 1886 à 1919 : la préoccupation croissante à l'égard des dangers 176

Section III. La nomenclature dans son contexte de 1810 à 1919 183

&1. Le contexte politique et économique 184

A. De 1810 au Second Empire : le primat du libéralisme à l'aune de régimes autoritaires 185

1) La Restauration sous Louis XVIII (1815-1824) 185

2) La Restauration sous Charles X (1824-1830) 187

3) Le règne de Louis-Philippe (1830-1848) 188

4) La IIe République (1848-1851) : l'échec 190

B. Le Second Empire (1852-1870) : la longue pause avant l'explosion réglementaire 192

C. La IIIe République jusqu'en 1919 : les améliorations malgré les soubresauts 196

1) Adolphe Tiers (1871-1873) : le renouveau libéral 197

2) Mac Mahon (1873-1879) : l'instabilité politique et la « Grande Dépression » 197

3) Jules Grévy (1880-1887) : les avancées du décret de 1886 malgré un contexte économique difficile 198

4) Les années 1890 : la scansion des troubles, scandales et attentats 199

5) Les années 1900-1910 : l'âge d'or de la « Belle Epoque » et l'affermissement des mouvements sociaux en faveur de la protection du milieu de vie 201

&2. Le contexte social et culturel 204

&3. Les avancées des sciences et les accidents majeurs 217

1) Les avancées des sciences et des techniques 217

2) Les accidents industriels et les sinistres majeurs 221

&4. Les principaux acteurs de la nomenclature 225

A. Des acteurs économiques et industriels engagés en faveur de leurs intérêts 227

B. Le rôle déterminant de l'administration consultative 231

1) Le Comité consultatif des Arts et Manufactures 232

2) Le Comité consultatif d'hygiène publique de France 235

3) Le Conseil de salubrité de Paris et les conseils départementaux d'hygiène et de salubrité 236

C. L'influence croissante des hygiénistes 239

&5. Les juridictions administratives et les autorités publiques 249

A. Le rôle d'arbitre des conseils de préfecture et du Conseil d'Etat 251

1) Les conseils de préfecture 251

2) Le Conseil d'Etat 253

B. Le concours limité des ministres, mais plus décisif des préfets 259

1) La contribution timorée des ministres 259

2) Le concours positif des préfets 259

C. L'apport croissant des maires 261

Chapitre 2nd. L'évolution et le contexte de la nomenclature de décembre 1919 à juillet 1976 : l'essor du droit des tiers 263

Section I. L'évolution de la nomenclature sous l'empire de la loi de 1917 : un certain rééquilibrage en faveur de l'environnement 263

&1. Le décret du 24 décembre 1919 : une nomenclature détaillée où prédominent la deuxième classe et les dangers 264

&2. L'évolution de la nomenclature de 1919 jusqu'au décret du 20 mai 1953 : le renforcement du classement des nuisances et risques accidentels 270

&3. La profonde refonte de la nomenclature par le décret du 20 mai 1953 : la fin du primat des odeurs, au profit de la pollution de l'eau 276

&4. L'évolution de la nomenclature du 20 mai 1953 jusqu'à la loi du 19 juillet 1976 : la prise en compte des bruits et vibrations, ainsi que des nuisances d'élevage 280

Section II. La nomenclature dans le contexte de 1919 à 1976 293

&1. La IIIe République de 1919 à l'Occupation : de la prospérité à la crise 294

A. Les années 1920 : la prospérité et l'euphorie 294

B. Les années 1930 : la crise économique, les espoirs déçus et les menaces extérieures 297

C. Le régime de Vichy (juillet 1940-août 1944) : l'inflation réglementaire et technocratique 298

&2. Les « Trente Glorieuses » (1945-1975) : les changements dans la continuité 301

&3. Les acteurs sociaux, politiques et économiques 313

A. Les acteurs sociaux : l'importance des scientifiques et l'émergence des acteurs associatifs 314

1) Les transferts de connaissances scientifiques 314

2) Des scientifiques aux associatifs 317

B. L'engagement des premiers politiques en faveur de l'environnement 322

C. Les acteurs économiques et la priorité à l'industrialisation 325

Conclusion du Titre 2nd 329

DEUXIEME PARTIE L'inflation régressive des régimes et de la nomenclature sous l'empire de la loi du 19 juillet 1976 335

Titre 1er. L'extension grandissante du champ de la loi du 19 juillet 1976 masque une régression 339

Chapitre 1er. La diversité croissante de la nature et du champ des installations classées 342

Section I. La notion étendue, mais discutable d'installation classée 342

&1. Les installations classées par la nomenclature : la règle 347

&2. Les installations classées par la loi : les exceptions 349

A. Le classement très tardif et privilégié des carrières 350

B. Le classement des organismes génétiquement modifiés 353

C. Le classement des stockages géologiques du CO2 354

D. Le classement politique des éoliennes terrestres 355

&3. Le cas des nombreuses installations qui restent hors du champ de la loi du 19 juillet 1976 359

Section II. La pluralité des catégories d'installations classées 363

&1. Les installations exploitées à titre onéreux, gratuit ou privé 363

&2. Les stockages, les installations fixes ou mobiles 365

1) Les dépôts et les stockages 365

2) Les installations fixes ou mobiles 366

&3. Les installations permanentes ou temporaires 369

&4. Les installations composites, ou, à l'inverse, celles qui sont susceptibles d'être classées 370

1) Les installations composites au sein d'un même établissement 370

2) Les installations susceptibles d'être classées ou d'être réglementées au titre des installations classées 372

A. La notion de connexité de nature à modifier les dangers ou les inconvénients d'une installation soumise à autorisation 375

B. La notion de proximité de nature à modifier les dangers ou les inconvénients d'une installation soumise à autorisation 378

C. La notion de dangers ou d'inconvénients graves 381

D. Le cas des installations d'élimination des déchets 388

Section III. L'excroissance continue du champ d'application des ICPE 390

&1. La grande variété des personnes soumises 390

A. Les personnes physiques ou morales, de nature publique ou privée 390

B. Les exploitants actuels ou passés, propriétaires ou détenteurs d'installations classées 391

&2. L'extension des intérêts protégés 400

A. La multiplicité des intérêts protégés par la loi 400

B. L'apport limité, mais croissant du juge 405

Chapitre 2nd. Les différents régimes de soumission : une complexification croissante 411

Section I. Les deux régimes de la déclaration 411

&1. Le régime de la déclaration avant la loi « Barnier » : une régression depuis le décret de décembre 1918 412

&2. Le régime de la déclaration après la loi « Barnier » : des contrôles techniques bien tardifs, limités et peu effectifs 419

Section II. L'inflation des différents régimes d'autorisation 426

&1. Les régimes spécifiques d'autorisation 426

A. Les installations soumises à des obligations fiscales ou financières 427

1) Les ICPE soumises à la taxe générale sur les activités polluantes 427

2) Les ICPE assujetties aux garanties financières 431

a. Le régime général des garanties financières 431

b. Le cas particulier des stockages en couches géologiques profondes 435

c. Le cas des installations non classées soumises à garanties financières 437

B. Les installations soumises à un agrément ou à une commission de suivi de sites 437

1) L'agrément préalable pour l'utilisation d'OGM 438

2) L'agrément préalable pour certaines installations de traitement de déchets 439

3) L'agrément technique propre à certaines activités dangereuses 439

4) Les installation soumises à une commission de suivi de sites 440

C. Les installations soumises à servitudes d'utilité publique et/ou à un plan de prévention des risques 440

1) Les installations soumise à servitude d'utilité publique 441

2) Les installations soumises à un plan de prévention et d'urgence 444

D. Les installations soumises à des réexamens ou déclarations périodiques 449

1) Les installations soumises au réexamen périodique des conditions d'autorisation (IED) 449

a. Les principales caractéristiques introduites par la directive IED 450

b. Le réexamen périodique des conditions d'autorisation 453

2) Les installations soumises à déclaration annuelle des émissions polluantes et de production des déchets 458

3) Les installations assujetties à des quotas de gaz à effet de serre 461

E. Les régimes dérogatoires ou expérimentaux : les prémices d'une nouvelle procédure allégée d'autorisation ? 462

1) Le régime des installations classées d'élevage 462

a. Le raccourcissement des délais de procédure 463

b. La limitation du droit des tiers 463

c. Le regroupement dérogatoire des installations d'élevage sans étude d'impact ni enquête publique : prémices du « régime simplifié »..... 466

2) Les installations soumises à une autorisation « unique » : une procédure accélérée et allégée..... 469

a. Un dossier de demande écorné et une instruction accélérée..... 472

b. Une enquête publique et un dossier d'enquête plus globalisants..... 476

c. Des consultations facultatives et expéditives et la consécration de l'autorisation implicite..... 478

d. Le renforcement considérable des pouvoirs du juge et la régularisation érigée en règle..... 480

e. La limitation drastique du droit au recours..... 484

f. Les vrais mérites et intérêts de l'autorisation unique..... 488

&2. Les établissements relevant de la directive Seveso..... 490

A. L'évolution des directives Seveso..... 491

B. La transposition de la directive Seveso 3 : l'occasion d'une régression..... 500

&3. Les installations classées relevant d'une autorisation ministérielle..... 505

A. Les installations relevant de l'Etat..... 505

1) Les installations de la compétence du ministre chargé des installations classées..... 505

2) Les installations classées relevant de la défense nationale..... 506

B. Les installations dont les risques peuvent concerner plusieurs régions ou départements..... 508

&4. Les autorisations de nature juridictionnelle..... 511

Section III. Les régimes d'autorisation à titre précaire ou implicite..... 515

&1. Les autorisations à durée limitée..... 516

A. Les installations exploitant de façon croissante le sol et le sous-sol..... 517

B. Les carrières..... 518

C. Les stockages profonds de produits dangereux..... 519

&2. Les autorisations temporaires..... 522

A. Les autorisations temporaires pour des procédés nouveaux ou des évolutions de règles d'urbanisme..... 523

B. Les autorisations temporaires pour une courte durée d'exploitation 524

&3. Les autorisations provisoires 527

&4. La première pierre des autorisations implicites 539

Conclusion du Titre 1er 541

Titre 2nd. Les réformes régressives et les fondements de la nomenclature durant la loi de 1976 547

Chapitre 1er. Le régime de l'enregistrement ou la négation de l'environnement 548

Section I. La création tumultueuse de l'enregistrement : des objectifs et des principes de plus en plus régressifs 548

&1. La réforme avortée de l'autorisation simplifiée 548

A. Les prémices de l'autorisation simplifiée 549

B. Les divers engagements et initiatives du Gouvernement 556

C. Les différentes tentatives législatives 557

&2. De l'autorisation simplifiée à l'enregistrement : une régression renforcée 561

A. La notion révélatrice d'enregistrement 562

B. Le projet de loi sur l'accélération des programmes de construction et d'investissements 564

1) Discussion du projet de loi devant l'Assemblée nationale 565

2) Discussion du projet de loi devant le Sénat 572

C. La loi d'habilitation du 17 février 2009 576

D. L'avis du Conseil supérieur des installations classées du 3 mars 2009 sur les projets d'ordonnance et de décret de procédure 583

E. L'ordonnance du 11 juin 2009 portant sur l'enregistrement 588

F. La loi du 12 juillet 2010 de ratification de l'ordonnance portant sur l'enregistrement 593

Section II. Les allègements de procédure par l'enregistrement : la négation de l'environnement, des riverains et des travailleurs 604

&1. Le très large champ d'application de l'enregistrement 605

&2. L'indigence du dossier de demande d'enregistrement 609

A. L'insuffisance manifeste des données relatives au milieu récepteur (naturel et humain) 609

1) Les pièces limitatives du dossier de demande d'enregistrement 609

2) Les éléments parcellaires relatifs à la sensibilité du milieu et aux impacts cumulés 612

3) Un dossier doublement dérogatoire au droit commun 616

B. L'hygiène, la sécurité des travailleurs et les risques industriels : les grands absents 623

C. La justification et le contrôle insatisfaisants du respect des exigences légales 626

D. Le cas de l'aménagement des prescriptions générales 631

&3. L'instruction tronquée et expéditive de la demande d'enregistrement 632

A. Le défaut de consultations et des délais expéditifs 632

B. Le simulacre d'information du public 636

C. Un « basculement » de procédure tout relatif : plutôt trois régimes de l'enregistrement 645

D. Une procédure contradictoire amoindrie 647

&4. Des prescriptions qui favorisent davantage la distorsion de concurrence qu' « un niveau élevé de protection » 647

A. Des dispositions peu propices à favoriser des prescriptions protectrices de l'environnement 647

B. Des prescriptions de nature à créer des distorsions de concurrence 649

1) Le cas inchangé d'un établissement composite 650

2) Les installations existantes : les plus concernées par la réforme 650

3) Le cas des installations nouvelles, visées par la procédure d'enregistrement 651

4) Le cas des installations nouvelles, enregistrées selon la procédure d'autorisation (procédure dite « du basculement ») 651

&5. Des dispositions communes à l'autorisation : mesures de publicité et la cessation d'activité 652

Section III. Le contentieux de l'enregistrement : un contentieux essentiellement associatif 653

&1. Une victoire à la Pyrrhus devant le Conseil constitutionnel 653

&2. Des échecs renouvelés devant le Conseil d'Etat 660

Chapitre 2nd. Les bouleversements accélérés de la nomenclature 671

Section I. Une évolution inéluctable de la nomenclature 671

&1. Des facteurs mécaniques d'évolution 671

A. L'évolution des technologies et des critères de classement 671

B. L'influence croissante du droit européen 682

&2. La société oppressée par les déchets et le risque 693

A. La civilisation du déchet 693

1) L'essor des déchèteries et des centres de récupération de déchets 695

2) Le classement de certaines stations d'épuration 696

3) Le fort développement des installations de traitement des déchets organiques (compostage et méthanisation) 699

4) Le cas du transit et du stockage des déchets : des déchets radioactifs aux déchets inertes 703

a. Des critères de classement discutables 703

b. La prise en compte de la spécificité des déchets contenant des PCB et PCT 704

c. Le cas des déchets radioactifs 705

d. Les déchets inertes 705

B. La société du risque 708

1) Les accidents industriels majeurs comme déclencheurs 709

2) La préoccupation grandissante en matière de risques technologiques 716

3) Une moindre prise en compte des risques sanitaires 719

a. Les risques dus à l'amiante 719

b. Les risques dus à l'incinération 721

c. Les risques de légionellose 723

d. Le cas des sources radioactives 724

Section II. Une évolution sous la pression de l'économie et des lobbies 726

&1. Un contexte économique et social déprimé 727

A. Les années 1975-1982 : une exaltation législative vite retombée 727

B. Les années 1982 à 1992 : le renforcement de la nomenclature durant une période de relative embellie économique et sociale 732

C. Les années 1992 à 2005 : la reprise des déclassements de nomenclature dans un contexte de récession économique 734

D. Les années 2006 à 2015 : la régression dans la récession 737

&2. La prépotence de l'agriculture et de l'agroalimentaire 740

A. Une déréglementation majeure au profit du lobby agricole 740

1) Le lobby agricole en faveur de la limitation drastique du droit au recours des tiers 741

2) Le lobby agricole contre les contrôles 744

3) Le lobby agricole et les larges privilèges en matière de nuisances de voisinage 750

a. L'exception d'antériorité 751

b. Le droit d'antériorité ou le bénéfice des droits acquis 752

c. La forte restriction du droit à réparation par le principe de la pré-occupation 753

d. Des règles de voisinage au service de l'élevage 759

4) Les nombreuses faveurs légales au profit du lobby agricole 773

a. L'exemption des cultures intensives 773

b. Cas du remembrement et de l'hydraulique agricole 774

c. Les consultations spécifiques des organismes agricoles 776

d. Les facilités procédurales et déclaratives 778

e. La confusion entretenue entre l'agriculture et les « services d'intérêt général » 780

B. Une nomenclature au service des activités d'élevage 781

1) Les élevages bovins 782

2) Les élevages de volailles 791

3) Les porcheries 798

4) La multiplication des grands élevages industriels 805

5) Les élevages caprins, ovins et autres établissements détenant des animaux 814

a. Les verminières 814

b. Les élevages de lapins 814

c. Les élevages de sangliers et les établissements renfermant des animaux non domestiques 815

d. Le défaut de classement des chèvreries, des bergeries et de l'élevage équin 817

6) Les pisciculture 818

C. Un classement sur mesure pour l'usage des pesticides 819

D. La prééminence accordée à l'industrie agroalimentaire et du bois 821

1) Les silos et stockages de céréales 821

2) Les produits animaux et végétaux 823

3) Les vins et les boissons alcoolisées 825

4) L'industrie du bois 829

&3. L'efficace pression des industriels 830

A. Les projets industriels exclus du dispositif de la participation du public .. 831

1) Les projets industriels échappent au champ du débat public 832

2) Le cas des activités minières 833

B. Les conflits d'intérêts au cœur du processus de « simplification » 836

C. Les liens entre les industriels et les décideurs 843

Section III. La régression comme moteur d'évolution de la nomenclature 847

&1. L'inflation explosive des réformes de la nomenclature 848

A. L'accélération des réformes de la nomenclature au cours de la loi de 1976 .. 848

B. La refonte initiée en 1992 : la nouvelle nomenclature (séries 1000 et 2000). 853

1) la nomenclature avant la réforme de 1992 : les changements dans la continuité 853

2) Les prémices de la refonte initiée en 1992 854

3) La création des séries 1000 et 2000 856

C. La rupture par le régime de l'enregistrement 859

D. La création des séries 3000 et 4000 : une nouvelle refonte complète de la nomenclature ? 861

&2. La multiplication des mesures régressives 865

A. La dissociation entre les installations classées et leur milieu 866

1) Les critères de l'enregistrement ICPE déconnectés du milieu récepteur .. 866

2) Les prescriptions comme substitut à l'évaluation 869

B. Le déclassement d'activités en tant qu'objectif : l'enregistrement 871

1) La sortie de l'autorisation de nombreuses activités de stockage, ainsi que de transformation de polymères 872

2) L'enregistrement des blanchisseries : la disparition de l'autorisation 877

3) L'enregistrement, aux dépens de l'autorisation, se double d'un relèvement de seuils pour des activités du BTP 878

4) La quasi-disparition de l'autorisation pour des activités de traitement de surface 881

5) Le déclassement massif des installations de compression et de réfrigération 882

6) Les déchets n'échappent pas au déclassement 883

C. La régression par la transposition 885

D. La régression par la réduction du rayon d'affichage d'enquête 890

1) La problématique de la détermination du rayon d'affichage 890

2) L'importance du rayon d'affichage pour la participation du public 894

3) L'évolution régressive du rayon d'affichage 895

Conclusion du Titre 2nd 906

CONCLUSION GÉNÉRALE 916

BIBLIOGRAPHIE 928

ANNEXES 969

INDEX 987

Le décret impérial du 15 octobre 1810 a fondé la première réglementation nationale sur les établissements classés. Il a jeté les bases de notre droit de l'environnement industriel et a créé la première nomenclature. L'analyse de plus de 140 textes de nomenclature parus depuis l'origine a permis de comprendre certaines évolutions de la société, tant la nomenclature constitue, depuis plus de deux siècles, un puissant marqueur sociétal. De plus, la nomenclature conditionne fortement l'effectivité de la loi. Si le décret a initialement visé à privilégier la liberté d'entreprise, il a progressivement évolué vers un droit plus protecteur des tiers, notamment en faveur du droit de propriété. La loi du 19 décembre 1917 sur les établissements classés a renforcé ce dispositif dans un sens globalement plus favorable aux tiers, puis à l'environnement. Mais aussi, au profit de l'hygiène et de la sécurité des travailleurs qui avaient été délaissées. En contrepartie, la loi a rompu avec le principe de l'autorisation préalable en introduisant le régime de la déclaration, au bénéfice des exploitants. La loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) a repris ces dispositions, en les modernisant mais en innovant peu. La nomenclature a vite connu de multiples transformations, qui se sont traduites par de nombreux déclassements d'établissements. Ainsi, le régime déclaratif n'a pas cessé de croître, tandis que la création en 2009 de l'enregistrement, intermédiaire entre la déclaration et l'autorisation, a conduit à une réduction drastique de ce dernier régime. La transposition de directives européennes récentes a encore renforcé ce processus, avec l'entrée d'une nouvelle nomenclature. Rarement une telle régression du droit de l'environnement a été atteinte, d'autant qu'elle est amplifiée par une dissociation marquée entre les installations classées et le milieu récepteur.

Mots-clés : Installations classées, ICPE, nomenclature, marqueur sociétal, effectivité de la loi, enregistrement, hygiène, sécurité, nuisances, propriété, régression du droit de l'environnement, milieu récepteur, rayon d'affichage, enquête publique, agriculture, industrie, lobby.

Abstract

The imperial decree of October 15th 1810 established the first national regulation on classified facilities. It laid the ground for French law on the industrial environment by creating the first nomenclature. An analysis of over 140 nomenclature texts published since then has provided insight into a certain number of societal developments. Indeed, the nomenclature system has been a powerful social marker for more than two centuries. Furthermore, the effectiveness of the law has depended greatly on the nomenclature system. While its original objective was to foster freedom of enterprise, it gradually evolved towards a law protecting third parties, in particular regarding property rights. The Act of December 19th 1917 on classified facilities further strengthened this purpose, generally placing the focus first on third parties and then on the environment. The act also favored workers' health and safety, which had been ignored until then. On the other hand, the act abolished the principle of preliminary authorization by introducing a declaration scheme for the benefit of operators. The Act of July 19th 1976 on classified facilities for environmental protection took over and modernized all of these provisions but without really introducing any innovation. The nomenclature system rapidly underwent a series of transformations that generally resulted in the decommissioning of numerous facilities. The declaration scheme continued to expand. However, the creation of the registration scheme in 2009, which is somewhere between the declaration and authorization schemes, has led to a dramatic reduction in the reach of the latter. The transposition of recent European directives has spurred this process by introducing a new nomenclature. Never before has such a regression on environmental law been reached, especially since it is combined with a marked separation between classified facilities and the receiving environment.

Key words : classified facilities, nomenclature, social marker, effectiveness of law, registration, health, safety, nuisances, property, regression in environmental law, receiving environment, public inquiry, agriculture, industry, lobby.