Conseil supérieur
COMPTE-RENDU DEFINITIF
des installations classées

Conseil supérieur
des Installations classées

SEANCE du 19 OCTOBRE 2004

Président : M. Jacques VERNIER

Secrétaire général : M. Alain JEOFFROI

Liste des participants

M. VERNIER (président)
M. JEOFFROI (secrétaire général)

M. ABAUZIT (personnalité qualifiée)
M. BOUDON (MEDEF)
M. BROCARD (inspection des installations classées)
M. DERACHE (inspection des installations classées)
M. DERUY (personnalité qualifiée)
M. DETANGER (AFCI)
M. DUMONT (DPPR)
Mme DUPUIS (chef du service de l'Environnement industriel)
M. FOURNIER (personnalité qualifiée)
M. du FOU de KERDANIEL (inspection des installations classées)
Mme GILLOIRE (association de défense de l'environnement)
M. JEANSON (association de défense de l'environnement)
M. LAPOTRE (inspection des installations classées)
M. LEDENVIC (inspection des installations classées)
M. LEGALLAND (MEDEF)
M. LONJOU (personnalité qualifiée)
Mme NICOULET (direction générale de la santé)
(direction des relations du travail)
M. QUINQUIS (direction de la sécurité civile)
M. RENAUX (AFCI)
M. SOL (personnalité qualifiée)
M. STRACZEK (ministère de l'industrie)
M. VASSEUR (APCA)

La représentante de la direction des relations du travail

Excusés : MM. BARTHELEMY, CAYEUX, COUTOU, JOYEUX, LABARTHE, MARCHANDISE, TURPIN

Rapporteurs et invités : Mme PETIT ; MM. CAHEN, GUIGNARD, LUCAS, RON

ORDRE DU JOUR

1 – Projet d'arrêté portant adaptation des conditions de fonctionnement des silos de la Coopérative agricole de BOISSEAUX (45).

Rapporteur : Christian RON, Inspection des Installations Classées - DRIRE CENTRE

2 – Projet de décret modifiant le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 relatif aux installations classées, pour l'application des articles 4 (études des dangers) et 14 (consultation du CHSCT) de la loi du 30 juillet 2003.

Rapporteur : Bruno CAHEN

3 – Approbation du compte-rendu de la séance du 10 septembre 2004.

4 – Projet de Circulaire relative au bilan de fonctionnement pour l'application de l'arrêté du 29 juin 2004.
Rapporteurs : Delphine PETIT ; Philippe LUCAS

5 – Questions diverses

M. Philippe GUIGNARD, directeur de cabinet au ministère de l'écologie, ouvre la séance en présentant les nouveaux membres du Conseil : M. VERNIER, nouveau Président, MM. DERUY, LEDENVIC et TURPIN. Il remercie tout particulièrement M. VERNIER d'avoir accepté le poste de Président du Conseil et rend hommage à son prédécesseur, M. WOLTNER. L'intervention de M. GUIGNARD est jointe en annexe.

Le Président remercie vivement M. GUIGNARD pour son intervention. Il passe ensuite à l'ordre du jour. L'approbation du compte rendu de la séance de septembre est reporté à la séance de l'après-midi.

* * *

I – Projet d'arrêté portant adaptation des conditions de fonctionnement des silos de la Coopérative agricole de BOISSEAUX (45).

Rapporteur : Christian RON, inspection des installations Classées – DRIRE CENTRE

Sont intervenus : Mme GILLOIRE, MM. BROCARD, DUMONT, FOURNIER, JEANSON, SOL, VERNIER

Le rapporteur indique en préambule que ce dossier a été suivi par la DRIRE CENTRE, le site examiné se situant à la fois dans l'Eure-et-Loir et le Loiret. De plus, il est ici demandé que la distance entre les silos de la coopérative agricole et la voie ferrée Orléans-Paris déroge aux contraintes imposées par l'article 6 de l'arrêté ministériel du 29 mars 2004. Le rapporteur précise que la voie ferrée est séparée des silos par une distance de seulement 20 mètres alors que le minimum réglementaire est de 25 mètres pour les silos plats et de 50 mètres pour les silos en hauteur. Il indique qu'une étude de danger a été effectuée, ainsi qu'une analyse critique de cette étude. Il informe l'assemblée que les propositions de l'analyse critique sont retenues dans le projet d'arrêté examiné en séance et que celui-ci a reçu un avis favorable des Conseils Départementaux d'Hygiène du Loiret et d'Eure-et-Loir.

En réponse au **Président**, **le rapporteur** indique que des prescriptions complémentaires ont été établies, notamment des cellules situées à côté de la voie ferrée ont été renforcées et le toit de ces cellules servira d'évent. Il précise que les cellules sont de petite taille (environ 200 tonnes). Il ajoute que l'exploitant se focalise sur la qualité et, dans cette logique, a obtenu sa certification ISO. C'est précisément pourquoi celui-ci a besoin de multiples cellules pour le tri et la sélection des grains. Il fait remarquer que ce besoin de multiplication des cases est à la source même de la demande de dérogation.

En réponse à **M. SOL**, **le rapporteur** précise que l'exploitant exploite aussi la zone « agropharmaceutique » Z1 signalée sur l'annexe 2. Par ailleurs, une procédure de modification du PLU (Plan Local d'Urbanisme) est également en cours, le site nommé Bel-Air sur le document devant être prochainement transformé en zone urbanisable mais réservée aux activités industrielles.

M. FOURNIER demande des informations sur les mesures préventives en place, notamment en ce qui concerne le contrôle des installations électriques.

Le rapporteur explique que les derniers contrôles ont permis de constater la mise en place des éléments nécessaires en termes de signalisation, de consignes et de nettoyage. Il ajoute que, si l'installation électrique de l'extension est conforme aux normes, cela n'est pas encore le cas de certaines cellules existantes. Elles le seront à l'avenir et l'exploitant s'est engagé à ne pas les utiliser avant cette mise en conformité.

M. DUMONT souhaite savoir si les citernes de gaz situées au nord du site, à proximité des silos horizontaux et verticaux, sont protégées contre d'éventuels éclats.

La réponse du **rapporteur** est négative. Il indique, cependant, que l'exploitant s'est engagé à réduire son stockage de gaz (une citerne au lieu de deux) et que les citernes sont entourées d'un grillage d'une hauteur de deux mètres et munies d'un système d'arrosage.

M. DUMONT s'enquiert de la possibilité d'ajouter une protection entre les silos et la citerne.

Le rapporteur affirme que cela est physiquement possible.

M. JEANSON s'étonne qu'une zone voisine du silo semble sur le point d'être ouverte à l'urbanisation.

Le rapporteur explique qu'en ce qui concerne les habitations, la DRIRE a émis un avis circonstancié aboutissant au refus d'implantation d'un lotissement dans une commune voisine. Il précise qu'en l'état actuel des choses, la partie Bel-Air sera aménagée en zone de stockage.

Mme GILLOIRE abonde dans le même sens que M. JEANSON et demande s'il n'a pas été envisagé de déplacer le site, compte tenu de la proximité de la ligne SNCF.

Le rapporteur précise que la coopérative ne dispose que de ce site, ce qui rend cette option délicate.

*

Le Conseil émet un avis favorable sur le projet d'arrêté portant adaptation des conditions de fonctionnement des silos de la Coopérative agricole de BOISSEAUX (45) sous les réserves suivantes :

- **les silos existants ne devront fonctionner à nouveau que lorsqu'ils auront été remis aux normes, en particulier au niveau de leurs installations électriques ;**
- **une attention particulière devra être portée sur l'urbanisation de la zone afin d'éviter notamment que soient urbanisées les parcelles trop proches de l'exploitation, par exemple lors d'une modification du PLU ;**
- **une protection devra être mise en place entre les silos et la citerne de gaz.**

***

2 – Projet de décret modifiant le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 relatif aux installations classées, pour l'application des articles 4 (études des dangers) et 14 (consultation du CHSCT) de la loi du 30 juillet 2003.

Rapporteur : M.CAHEN

Sont intervenus : Mmes DUPUIS, GILLOIRE, NICOULET. MM. ABAUZIT, BOUDON, BROCARD, DERUY, DETANGER, DUMONT, FOURNIER, JEANSON, LAPOTRE, LEGALLAND, LONJOU, LUCAS, RENAUX, SOL, VASSEUR, VERNIER

Le rapporteur indique que le projet présenté vise à modifier le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 selon les trois principes suivants :

- simplifier la définition des études de dangers, prévue à l'article L.512-1 du code de l'environnement ;
- modifier les modalités d'information et de consultation des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) en application des alinéas des articles L.236-1, L.236-2 et L.236-9 du code du travail ;
- reformuler l'alinéa relatif à la notice d'hygiène et sécurité prévue dans le 6° de l'article 3 du décret ° 77-1133 du 21 septembre 1977.

S'agissant des études de dangers, **le rapporteur** propose de renvoyer le plus largement possible à l'article L.512-1 et de préciser que les mesures prises doivent permettre d'atteindre un niveau de risque compatible avec l'environnement des installations. Il suggère également l'insertion d'une cartographie des zones d'aléas (zones combinant danger, gravité et probabilité d'accident) sur les parcelles avoisinantes. Enfin, il propose de remplacer le terme *« danger »* par *« aléas »* dans le quatrième alinéa du 5° de l'article 3 du décret du 21 septembre 1977.

M. JEANSON avoue ne pas saisir la portée de l'utilisation des termes *« aléas »* et *« qualitativement »*, employés dans les nouveaux alinéas insérés entre les deuxième et troisième alinéas du 5° de l'article 3. Il s'interroge également sur l'expression *« atteindre un niveau de risque aussi bas que technico-économiquement possible »*, d'une part, parce que la partie législative du Code, telle qu'elle résulte de la loi du 30 juillet 2003, ne comprend aucune référence au registre technico-économique et, d'autre part, parce que cette formulation sous-entend l'éventuelle acceptation d'un risque non tolérable, ce qui va à l'encontre du principe de précaution.

Sur ce dernier point, **le rapporteur** répond que l'on ne saurait préjuger de la décision du préfet qui peut refuser le projet. Il donne ensuite la définition de chacun des termes mentionnés par **M. JEANSON** :

- danger : caractère intrinsèque d'une substance ou d'une situation (pression, température, etc) possédant une énergie, un potentiel toxique ou radiologique et pouvant atteindre une cible (personnes, environnement, etc) ;
- aléa : probabilité qu'une certaine quantité de ce danger soit libérée, qu'il y a ait des cibles ou non ;
- risque : combinaison de cette probabilité avec l'exposition d'une cible.

Le rapporteur précise que le texte proposé exige de l'exploitant des mesures d'autant plus strictes que les risques potentiels de ses installations sont grands. Il ajoute qu'une autre option consisterait à remplacer le terme *« dangers »* par le mot *« risques »*.

En ce qui concerne le terme *« qualitativement »*, le rapporteur indique que celui-ci se rapporte surtout à *« probabilité »* et à *« cinétique »*, qui sont deux paramètres difficiles à quantifier. Il ajoute que les évènements comme les accidents ont des occurrences très faibles et que leurs causes sont complexes et ne peuvent pas toujours être connues à l'avance. L'idée est, selon lui, d'introduire ici un terme qui permette de mesurer précisément la manière dont les paramètres de probabilité, de gravité et de cinétique (présents dans la loi) seront déclinés en pratique dans les dossiers.

M. LEGALLAND émet des réserves sur le terme *« état de l'art »*. Il lui semble que cette expression s'applique avant tout à des installations nouvelles, alors que les études de danger portent plutôt sur des installations relativement anciennes. Il suggère donc de lui préférer le terme *« état de la technique »*. Sa proposition de reformulation est donc la suivante : *« Le niveau de risque résultant du projet doit être aussi bas que techniquement et économiquement possible. L'étude présente les éléments permettant d'apprécier ce niveau de risque tenant compte, d'une part, de l'état de la technique et, d'autre part, de la vulnérabilité de l'environnement de l'installation »*.

Le Président s'étonne que l'expression *« meilleure technologie disponible »* n'ait pas été choisie pour remplacer à la fois *« technico-économiquement »* et *« état de l'art »*.

Le rapporteur indique que le groupe de travail « études de dangers » a fait remarquer que la formule *« meilleure technologie disponible »* renvoie en priorité à *« technologie »* alors que la sécurité dépend de nombreux autres facteurs, tels que l'organisation. Il souligne également que les technologies les plus modernes sont souvent aussi les moins fiables tant qu'elles n'ont pas été éprouvées et généralisées. A l'opposé, des procédés plus anciens ou plus simples ont, eux, fait leurs preuves.

M. LUCAS précise que, dans le cadre de la directive IPPC, les MTD ne se limitent pas à la technologie, mais recouvrent également les conditions d'exploitation.

M. BOUDON regrette que l'expression *« vulnérabilité de l'environnement de l'installation »* du premier paragraphe ne fasse pas référence au facteur humain.

Le rapporteur explique que le terme *« environnement »*, s'il est considéré dans son sens le plus général, englobe non seulement les structures de l'installation mais aussi les hommes qui y travaillent.

M. SOL déclare partager ce point de vue, dans la mesure où cette approche permet de conserver un texte plus simple.

Le Président approuve et oriente ensuite le débat sur le mot *« aléas »*.

M ABAUZIT suggère d'insérer la définition des termes utilisés dans les décrets afin d'éviter d'introduire une certaine confusion dans les textes de rang inférieur.

Le rapporteur est d'accord sur le fond mais précise que le Conseil d'Etat considère que les décrets ne doivent pas comporter des définitions de vocabulaire.

A la demande du **Président, le rapporteur** revient sur la solution alternative à *« aléas »* et précise que la suppression du mot *« aléas »*, obligerait à reprendre toutes les définitions dans les textes de rang inférieur, notamment dans les arrêtés. *« aléas »* serait alors remplacé par le mot *« risques »*, terme insuffisamment précis. Il rappelle ensuite les quatre facteurs utilisés pour évaluer un danger : probabilité, gravité potentielle, vulnérabilité et cinétique. Il explique que ces notions peuvent être combinées deux à deux (c'est le cas pour « aléas »), voire trois à trois ou quatre à quatre (comme le terme de « risque »). Il évoque la solution consistant à ne conserver que les quatre termes de base ainsi que le mot « risque », celui-ci les englobant tous. Cette solution permettrait de se passer de toutes les notions intermédiaires.

Néanmoins, cette hypothèse a, d'après lui, l'inconvénient de véhiculer une certaine ambiguïté entre le risque potentiel de l'installation et le risque de cette installation au sein de son environnement.

A cet égard, le rapporteur tient à faire remarquer que cette séparation n'est pas neutre. Il explique que, dans les établissements de type SEVESO, les deux leviers d'actions possibles recouvrent la réduction des aléas (sous la responsabilité de l'exploitant) et la baisse de la vulnérabilité via l'action de l'Etat (plan d'urbanisation, plan particulier d'intervention, etc). En effet, l'exploitant ne peut pas systématiquement influer sur la vulnérabilité, à moins de racheter les terrains alentours, ce qui n'est pas toujours possible.

En conclusion, le rapporteur propose les formulations suivantes ne comportant pas le mot *« aléas »*.

S'agissant du premier alinéa de la partie II/, il suggère d'inclure dans le texte le passage qui suit : *« L'étude comporte notamment un résumé non technique explicitant la probabilité, la cinétique et les zones d'effets des scénarios d'accidents potentiels et une cartographie des zones de risques »*.

Pour la partie III/, le rapporteur propose la formulation ci-après : *« le contenu des études de dangers doit être en relation avec l'importance des risques engendrés par l'installation, compte tenu de son environnement »*.

Le Président observe avec satisfaction que l'emploi du mot *« risques »* permet d'agréger dans un même terme les aléas et leurs conséquences. Il estime que l'introduction du mot *« aléas »* aurait entretenu une certaine confusion.

Mme GILLOIRE fait remarquer que ces textes ne sont pas seulement destinés à des spécialistes mais aussi et surtout au grand public. Elle ajoute que des formulations trop complexes pourraient poser problème à certaines commissions d'enquêteurs.

Le Président considère, lui aussi, que la lisibilité des textes est essentielle. En outre, il précise qu'il serait plus sage de conserver la proposition *« le cas échéant qualitativement »*, ceci en prévision des cas où aucune donnée quantitative ne sera disponible.

M. VASSEUR suggère de lier l'inclusion d'une cartographie dans le dossier d'étude à son degré de nécessité.

Le rapporteur propose alors la formule suivante pour le premier alinéa de la partie II/ : *« L'étude comporte notamment un résumé non technique explicitant, le cas échéant qualitativement, la probabilité, la cinétique et les zones d'effets des scénarios d'accidents potentiels. Elle comporte si nécessaire une cartographie des zones de risques »*.

Mme DUPUIS observe que cette formulation offre l'avantage de mettre en évidence l'inutilité d'une carte en cas d'absence de risque et permettra d'éviter des annulations de procédure qui seraient liées à l'absence d'une cartographie formelle dans le dossier. **Le Président** l'approuve également.

M. BOUDON considère que la rédaction de l'alinéa suivant *(« appréciation des dangers »)* est ambiguë dans la mesure où elle tend à indiquer que le ministère appréciera si, par exemple, une matière est inflammable ou non. Or il s'agit selon lui de faits objectifs qu'il ne convient pas d'apprécier, mais de constater et d'accepter.

Le Président propose que cet alinéa soit reformulé par les services administratifs.

M. DUMONT considère que la phrase contenant l'expression *« un niveau de risque aussi bas que technico-économiquement possible »* est ambiguë. Il estime que le niveau de risque évoqué peut être perçu comme faisant référence à des conséquences économiques extérieures au site. Le texte signifierait alors que tout doit être fait au niveau de l'installation pour diminuer les risques économiques encourus par l'environnement du site, ce qui n'est pas la signification recherchée.

Le Président observe que cette formulation peut en effet prêter à confusion.

M. ABAUZIT relève que l'expression *« technico-économiquement »*, risque de ne pas être approuvée par le Conseil d'Etat, et propose de la remplacer par les termes *« sur les plans techniques et économiques »*.

Le Conseil adopte la phrase finale suivante : « Elle justifie que le projet permet d'atteindre un niveau de risque aussi bas que possible sur les plans techniques et économiques, compte tenu, d'une part, de l'état de l'art et, d'autre part, de la vulnérabilité de l'environnement de l'installation. ».

Le rapporteur explique que l'article 3 de l'avant-projet vise à formaliser les dispositions de la loi du 30 juillet 2003 en ce qui concerne les modalités de consultation du CHSCT dans le cadre d'une demande d'autorisation, notamment en termes de délais. Il évoque ensuite l'article 2, consacré à la notice hygiène et sécurité qui doit être produite lors de la mise en service d'une nouvelle installation classée. Il rappelle que, dans le cas d'une nouvelle installation, l'analyse de risque porte à la fois sur l'environnement de l'établissement et sur son fonctionnement interne, notamment s'agissant de ses effectifs. La notice doit veiller à ce que l'exploitant définisse tous les aspects de l'activité du site en tenant compte de la prévention des risques professionnels et majeurs. Cependant, elle ne doit pas le contraindre à une multiplication des documents administratifs.

Le rapporteur souligne que la notice ne doit pas introduire dans le dossier des éléments qui doivent être produits par ailleurs au titre du code du travail. De plus, si les autorités de contrôle de la réglementation du travail imposent à l'exploitant la production de documents uniquement après la mise en service de l'installation, le processus de demande d'autorisation auprès des instances des installations classées doit, en revanche, se dérouler en amont. Il précise qu'en lieu et place de ce qui est présenté en séance (à savoir une simple demande de justification de conformité et de cohérence de la démarche de l'exploitant au stade de la constitution du dossier), une autre option encore à l'étude consisterait à supprimer l'exigence d'une notice hygiène et sécurité dans le dossier de demande d'autorisation et à la remplacer par une preuve équivalente qui serait fournie six mois après la mise en service de l'installation.

Mme DUPUIS observe en effet que l'exploitant n'est pas nécessairement en mesure de produire la notice requise au titre du code du travail lorsqu'il remet son dossier de demande d'autorisation.

M. ABAUZIT estime que la modification présentée est une source de menaces pour la sécurité juridique des installations. En effet, ces dispositions peuvent être aisément attaquées si l'on cherche à démontrer une non-conformité. Selon lui, l'exploitant ne devrait pas être obligé de justifier la conformité des installations au code du travail, pas plus que l'inspecteur n'a à vérifier le bon respect de la législation du travail. Il propose donc de laisser le texte en l'état.

M. DERUY lui apporte son soutien sur ce point. Le terme « justifiant » lui paraît également sujet à caution. Il considère que l'exploitant doit présenter des données qui sont ensuite contrôlées par l'administration. En conséquence, il ne revient pas au chef d'établissement de justifier la conformité de son exploitation.

La représentante du ministère de l'emploi et de la solidarité propose de conserver une notice, étant entendu que son objet devra être clairement circonscrit. Elle se défend de vouloir obtenir un document unique prématurément. Il lui semble néanmoins indispensable que les risques engendrés par l'installation au titre de son classement soient correctement analysés et évalués dans le dossier et que, par ailleurs, les risques pris en compte par les mesures environnementales soient appréciés au regard des menaces auxquelles sont exposés les salariés.

M. LAPOTRE propose la formulation suivante : *« une notice relative à la prévention des risques professionnels et à l'impact de cette prévention sur l'environnement ».*

Le Président note que les deux dernières interventions expriment une même préoccupation qu'il partage également : à savoir la nécessité de préciser le lien entre la prévention des risques professionnels et celle des risques environnementaux. Il recentre donc la discussion sur la recherche d'une formulation concise permettant de souligner l'importance de cette interaction.

M. BROCARD souligne que, malgré ses liens avec les conditions de travail dans l'établissement, tout ne peut pas reposer sur le décret du 21 septembre 1977.

Le Président lui accorde que les inspecteurs n'ont, certes, pas à vérifier le respect de la législation du travail mais il ajoute qu'il faut, cependant, trouver un moyen de relier les deux aspects.

M. LEGALLAND craint également qu'une accumulation d'obligations en termes de production de documents administratifs ait pour seul résultat une entropie croissante. Il souhaite avant tout que les émetteurs et les destinataires des documents déjà prévus, ainsi que leurs responsabilités, soient clairement reconnus. Il conclut en exprimant son souhait de voir le texte rester dans sa forme actuelle.

Le Président fait remarquer que la formulation du texte actuellement en vigueur (*« relative à la conformité »* à la place de *« justifiant la conformité »*) implique également la présence dans la notice d'éléments liés à la conformité.

La représentante du ministère de l'emploi et de la solidarité souligne que les mesures prises au titre de la prévention des risques environnementaux doivent prendre en compte la prévention des risques du travail.

M. BOUDON déclare qu'il lui semble dangereux d'alourdir, au nom du respect d'autres réglementations, les analyses exigées par les instances des installations classées.

Le Président conclut en déclarant que le débat n'est pas suffisamment avancé, mais qu'il conviendra d'y revenir. Il rappelle néanmoins que la nouvelle formulation n'apporte finalement que des modifications assez marginales par rapport à la phrase actuelle, qui mentionne déjà que la notice doit évoquer les risques professionnels.

Le Conseil n'est pas favorable à la modification de l'article 2 de l'avant-projet.

Le Président ouvre la discussion sur les modalités de consultation du CHSCT décrites dans l'article 3 de l'avant-projet.

M. FOURNIER s'interroge sur la mention *« faute de quoi il est passé outre »*. Il concède que cette précision a pour objectif d'empêcher un blocage de la procédure si le CHSCT est réuni et n'émet pas d'avis. Néanmoins, il souligne que la formulation est incorrecte et qu'elle ne garantit pas la consultation du CHSCT.

M. ABAUZIT fait remarquer qu'exiger un avis « motivé » constitue une mauvaise idée, qui sera certainement source de contentieux.

Le Président se déclare favorable à la suppression du terme *« motivé »*.

Il distingue trois situations dans le cas de figure précédemment évoqué par M. FOURNIER :

- le CHSCT est réuni et n'émet pas d'avis (dans ce cas, la procédure peut se poursuivre sans difficulté) ;
- le président du CHSCT (qui est également l'exploitant), ne réunit pas le CHSCT (il s'agit alors d'un délit d'entrave) ;
- le CHSCT est réuni, émet un avis, mais celui-ci n'est pas envoyé.

S'agissant de cette dernière hypothèse, les juristes présents émettent des doutes sur les conséquences exactes d'un tel manquement.

M. LONJOU émet les quatre critiques suivantes concernant la nouvelle formulation de l'article 23-8 :

- le CHSCT n'est plus consulté sur la demande d'autorisation mais sur le dossier de demande d'autorisation ;
- la mention *« faute de quoi il est passé outre »* implique une sanction de l'avis et non plus de l'exploitant ;
- le délai de transmission n'est pas imputable au CHSCT mais à l'exploitant ;
- l'exploitant a la possibilité d'invalider un avis défavorable du CHSCT en envoyant simplement cet avis après un délai de 45 jours.

Concernant la première de ces remarques, **Mme DUPUIS** objecte qu'il s'agit ici du strict respect de la loi du 30 juillet 2003.

M. DETANGER signale que l'article du code du travail R.236-10-1 est en contradiction avec le texte proposé et, par conséquent, avec la loi.

La représentante du Ministère de l'emploi et de la solidarité explique que l'article R.236-10-1 porte effectivement sur le même sujet mais ajoute qu'il est, lui aussi, en cours de modification afin d'être mis en concordance avec la loi.

M. BROCARD atteste que, dans la pratique, de très nombreux dossiers remis aux inspecteurs ne contiennent pas l'avis du CHSCT.

La représentante du Ministère de l'emploi et de la solidarité précise qu'aux termes de la nouvelle loi, le CHSCT est informé avant l'envoi du dossier au préfet et qu'il est ensuite consulté à l'issue de l'enquête. Elle informe le conseil que l'information et la consultation portent sur la demande d'autorisation et l'ensemble des documents qui constituent le dossier. Puis elle suggère la formulation suivante : *« Le président informe le préfet de la consultation du CHSCT et transmet au préfet… »*. Le courrier atteste donc de la réunion du CHSCT et inclut l'avis éventuel de cette instance.

Dans ce cas, **M. FOURNIER** accepte la formulation *« en l'absence d'avis du CHSCT, il est passé outre »*.

Le Président approuve cette formulation. Selon lui, il importe que la procédure soit bloquée quand le CHSCT n'est pas réuni et qu'elle ne le soit pas lorsque le CHSCT se réunit mais n'émet pas d'avis.

M. LONJOU revient sur l'expression *« avis motivé »*. Il souhaite que celle-ci soit conservée. De plus, il tient à ce que les instances des installations classés aient connaissance du procès-verbal de la réunion du CHSCT au cours de laquelle celui-ci exprime son avis. Il fait en effet remarquer qu'un avis peut parfois se réduire à une seule phrase signalant la tenue de la réunion et son issue.

M. FOURNIER partage ce point de vue.

Mme DUPUIS rappelle que M. ABAUZIT a précédemment réfuté l'utilisation de l'expression *« avis motivé »*.

Le Président ajoute qu'il revient au CHSCT de faire en sorte que l'avis soit motivé.

M. LONJOU explique que, dans la pratique, l'exploitant se contente souvent d'envoyer un avis extrêmement concis.

Le Président maintient que, si un CHSCT veut motiver son avis, il a la possibilité de le faire. Cependant, cette disposition ne peut être incluse dans le texte sous peine d'obliger tous les CHSCT à agir de même, y compris ceux qui ne le souhaiteraient pas.

Il suggère ensuite la rédaction suivante : *« Le président informe le préfet de la consultation du CHSCT et lui transmet l'avis du comité. Si le comité a été réuni et s'il n'a pas formulé d'avis dans un délai de 45 jours, il est passé outre. »*

La représentante du Ministère de l'emploi et de la solidarité fait remarquer que cette formule prolonge de quinze jours le délai permettant la consultation du CHSCT.

Mme DUPUIS l'admet et indique que la rédaction sera améliorée sur ce point.

M. FOURNIER émet deux observations d'ordre général au sujet des CHSCT. Il rappelle, tout d'abord, que l'accès des CHSCT à l'expertise technologique n'est pas toujours une évidence. Il soulève ensuite la question des consultations multi-établissements, en rappelant que le code du travail permet au CHSCT d'un établissement menacé par l'activité d'un établissement voisin de convoquer le chef de ce dernier. M. FOURNIER affirme qu'il faudra veiller aux interactions entre le projet de texte et le code du travail.

M. du FOU de KERDANIEL fait observer qu'il sera très difficile, au niveau de l'inspection des installations classées et des services préfectoraux, de tenir le délai de trois mois entre la clôture de l'enquête publique et l'autorisation, ceci compte tenu des nombreux délais intermédiaires.

*

Sous réserves des modifications acceptées en séance, le Conseil émet un avis favorable sur le projet de décret modifiant le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 relatif aux installations classées, pour l'application des articles 4 (études des dangers) et 14 (consultation du CHSCT) de la loi du 30 juillet 2003.

* * *

3 – Approbation du compte-rendu de la séance du 10 septembre 2004.

Sont intervenus : MM. BOUDON, DETANGER, LEGALLAND, VERNIER

*

Sous réserve des modifications apportées en séance, le compte rendu du 10 septembre 2004 est adopté.

* * *

4 – Projet de Circulaire relative au bilan de fonctionnement pour l'application de l'arrêté du 29 juin 2004.

Rapporteurs : Delphine PETIT, Philippe LUCAS

Sont intervenus : Mmes DUPUIS, GILLOIRE, PETIT. MM. ABAUZIT, BOUDON, BROCARD, DERUY, DETANGER, JEANSON, LAPOTRE, LEDENVIC, LEGALLAND, LUCAS, RENAUX, SOL, M. VERNIER

Les rapporteurs expliquent que la circulaire présentée a pour objet de préciser les conditions d'application de l'arrêté du 29 juin 2004 relatif au bilan de fonctionnement. Ils rappellent que la circulaire définit clairement :

- les objectifs du bilan de fonctionnement ;
- le contenu attendu du bilan de fonctionnement ;
- les rubriques ajoutées ou enlevées entre l'arrêté du 17 juillet 2000 et celui du 29 juin 2004 ;
- les suites pouvant être données au bilan de fonctionnement

Ils ajoutent qu'une circulaire spécifique aux élevages sera rédigée ultérieurement. Ils rappellent également que, suite à une forte pression européenne (lettre de mise en demeure du 1er avril 2004 sur les défauts de transposition de la directive IPPC), le premier bilan de fonctionnement doit être fourni par chaque exploitant au plus tard en 2007.

Ils précisent ensuite les modifications issues de la consultation dont a fait l'objet cette circulaire en 2002 :

- ajout des adresses Internet permettant d'accéder aux documents de références sur les meilleures techniques disponibles ;
- mention du fait que les bilans de fonctionnement doivent être proportionnés aux enjeux liés à l'environnement et à la santé.

Ils énumèrent enfin les trois points de désaccord qui ont été émis par les professions consultées et qui nécessitent un examen par le Conseil :

- l'actualisation possible des prescriptions pour les installations existantes en fonction de l'évolution technique ;
- la nécessité d'une conclusion dans le bilan de fonctionnement ;
- la possibilité de demander un bilan de fonctionnement pour des installations n'entrant pas dans le champ de l'arrêté.

M. LEDENVIC déplore que la circulaire n'évoque pas suffisamment les objectifs de qualité des milieux et l'impact sanitaire. De même, il considère que le bilan de fonctionnement devrait mettre l'accent sur le positionnement du site par rapport aux contraintes environnementales et sanitaires.

Les rapporteurs indiquent que ces sujets sont abordés dans la circulaire, notamment dans le premier paragraphe de la cinquième page.

M. LEDENVIC maintient que ce sujet n'est pas suffisamment évoqué dans le texte. Il regrette, par exemple, que le bilan n'entraîne l'actualisation des prescriptions qu'en cas de menaces des intérêts protégés par la législation des installations classées ou en cas d'évolution des techniques permettant de protéger ces intérêts. Il aurait souhaité qu'au-delà de ces deux cas extrêmes, il soit également pris en compte la nécessité de respecter les objectifs de qualité des milieux.

Selon **les rapporteurs**, la menace couvre le cas où les objectifs de qualité ne sont pas respectés. Des modifications seront apportées pour mieux mettre en évidence le respect des objectifs de qualité.

M. SOL se déclare très peu satisfait du deuxième paragraphe de la deuxième page, qui décrit les conditions pouvant amener à la prescription d'un bilan de fonctionnement. En particulier, il s'oppose à l'idée qu'un bilan puisse être demandé à un établissement suite à un *« changement notable des meilleures techniques disponibles (MTD) »*. Il reconnaît qu'une évolution significative des MTD pourrait entraîner, à la demande du ministre, l'établissement de bilans de fonctionnement dans l'ensemble du secteur. Cependant, cette approche ne lui semble pas valable à l'échelle de chaque installation. Il souligne, en outre, que cette disposition n'apparaît pas dans l'arrêté.

Les rapporteurs observent que la coordination au niveau national n'exclut pas des possibilités d'action au cas par cas.

Le Président partage l'opinion de M. SOL, lorsque celui-ci se déclare favorable à une consigne nationale de MTD induisant un mouvement général d'arrêtés préfectoraux à l'échelle d'un secteur. Cependant, il rappelle qu'en l'état actuel des textes, le préfet peut modifier un arrêté de sa propre initiative ; la circulaire n'ajoute pas d'obligation nouvelle. Ce document ajoute seulement que, si un préfet souhaite modifier un arrêté pour cause de MTD, il peut demander au préalable un bilan de fonctionnement.

M. SOL fait observer que le préfet n'est pas libre d'agir complètement à sa guise à ce niveau. Il précise que l'action du préfet doit être justifiée et motivée par des circonstances particulières. Il rappelle à nouveau qu'il est difficilement justifiable de tenir compte des MTD sur tel site et non sur tel autre.

M. DETANGER indique que la directive IPPC codifie très clairement la période au terme de laquelle les MTD doivent être remises à jour, ce qui limite les possibilités d'actions non coordonnées entre préfets.

Les rapporteurs précisent que les documents BREF ne sont que le douzième point de l'annexe 4 (celle-ci définissant les MTD) et que les éléments que le préfet peut prendre en compte pour procéder à l'évaluation d'une installation sont donc loin de se réduire aux seuls documents BREF.

Les rapporteurs rappellent qu'en l'espèce, la catégorie visée est l'ensemble des installations IPPC.

M. DERUY fait observer que l'article 17-2 du décret du 21 septembre 1977 prévoit qu'en cas de réexamen des conditions de l'autorisation par le préfet, l'exploitant doit lui présenter un bilan de fonctionnement de l'installation dont le contenu et la fréquence sont fixés par catégorie d'établissements. L'approche générale reste donc catégorielle, ce qui ce qui permet d'éviter la dérive redoutée par M. SOL, c'est-à-dire la banalisation de la procédure.

M. JEANSON souligne que l'article 13 de la directive IPPC relative aux réexamens et actualisations des conditions de l'autorisation prévoit que le réexamen est entrepris en tout état de cause lorsque des changements substantiels dans les MTD permettent une réduction significative des émissions sans imposer de coûts excessifs. Il insiste sur le caractère obligatoire de ces mesures.

M. SOL en déduit que cette disposition ne doit pas être insérée dans la circulaire.

M. BOUDON relève que le projet n'impose aucunement un recours aux MTD.

M. LEGALLAND va dans le même sens en observant qu'une technologie déterminée ne peut être imposée en vue de la poursuite d'un objectif. Il rappelle que le bilan doit permettre de lutter contre les nuisances susceptibles de provenir d'une installation. Dans les autres cas, la règle générale suffit. La disposition concernant les MTD doit être réservée à des situations exceptionnelles. Il craint que des interventions fréquentes du préfet pour cause des MTD créent une grande instabilité économique pour les exploitants.

Le Président estime souhaitable que la rédaction de la circulaire s'aligne sur celle de l'arrêté. Sachant que l'arrêté ne mentionne pas cette disposition, il propose donc de la retirer de la circulaire. Il redoute en effet le caractère potentiellement inopposable d'une circulaire qui serait en décalage avec les textes de rang supérieur.

Le Conseil propose de supprimer le passage « ou suite à un changement notable des meilleures techniques disponibles permettant une réduction significative des émissions sans imposer des coûts excessifs » du projet de circulaire.

Le Président se déclare ensuite favorable à la présence d'une conclusion dans le bilan de fonctionnement.

M. SOL le rejoint sur le principe mais préfère mot *« conclusion »* la formule « Faits marquants et propositions ».

Le Conseil approuve la présence d'une conclusion dans les bilans de fonctionnement.

Le Président redonne la parole aux **rapporteurs** qui observent que, lors de l'évaluation de la situation d'installations non visées par l'arrêté ministériel, il peut être judicieux de reprendre le format du bilan de fonctionnement plutôt que d'en créer un nouveau, ceci sous réserve de l'accord du préfet.

M. JEANSON approuve et souligne que l'expérience montre souvent un décalage entre la situation décrite par l'étude d'impact et la réalité. C'est pourquoi il considère qu'il pourrait être bénéfique d'utiliser le bilan de fonctionnement pour procéder à l'examen d'installations non visées par l'arrêt ministériel. Il estime que le bilan est un instrument adapté à ce genre de démarches et qu'il n'est pas nécessaire d'attendre dix ans pour s'en servir à nouveau.

Le Président préconise de ne pas s'éloigner du contenu de l'arrêté. Il suggère de se concentrer sur un usage satisfaisant du bilan de fonctionnement, ceci dans le cadre des établissements entrant dans le champ de l'arrêté ministériel.

M. BROCARD observe que les études de dangers et d'impact permettent de répondre à ces situations ; il convient de réserver le bilan de fonctionnement aux établissements présentant certaines particularités, telles celles spécifiquement prévues par le texte IPPC et sa transcription. A défaut, ces textes risqueraient de perdre leur substance.

Pour **les rapporteurs**, signaler aux préfets qu'ils disposent d'un cadre prédéfini pour mener des études d'établissements demeure une bonne solution.

Le Président rappelle que le texte proposé fait référence au bilan de fonctionnement.

M. ABAUZIT propose de reformuler cette disposition. Il suggère que le préfet puisse s'inspirer de la technique du bilan de fonctionnement pour l'étude des établissements non visés par l'arrêté ministériel.

Le Président indique que la formulation devrait mentionner clairement que cette disposition s'applique dans le cadre de la préparation d'un arrêté préfectoral complémentaire.

M. JEANSON souhaiterait compléter l'avant-dernier paragraphe de la quatrième page en ajoutant *« et les mesures adoptées pour en éviter le renouvellement »* après le mot *« incidents »*.

Mme DUPUIS retient cette proposition, sous réserve que la mention ajoutée ne soit pas déjà présente par ailleurs dans le texte. Ce point sera vérifié.

M. JEANSON fait part de son désaccord avec le passage suivant de l'article 2 e) : *« Les installations qui ont rempli cette condition dans leur demande d'autorisation ne sont pas concernées par cette analyse »*. Il estime en effet que les informations contenues dans une étude d'impact vieille de dix ans méritent d'être réactualisées. **Les rapporteurs** concèdent que cette phrase peut être supprimée. **Le Président** observe qu'en effet, après un certain temps, les mesures de remise en état peuvent être conçues différemment.

Le Conseil opte pour la suppression de la phrase « Les installations qui ont rempli cette condition dans leur demande d'autorisation ne sont pas concernées par cette analyse ».

M. SOL estime que l'expression *« carence manifeste »*, dans la partie *« Contenu du bilan »* en page 4, fait appel à des notions de contentieux qui n'ont pas lieu d'être et qu'elle devrait être modifiée pour mieux souligner le caractère obsolète de l'étude d'impact dont il est question. Il souligne qu'une étude d'impact irréprochable lors de sa conception ne perdra pas sa pertinence sous le seul effet du temps.

Mme DUPUIS indique que la rédaction sera revue.

Les rapporteurs informent ensuite le Conseil que M. BARTHELEMY, absent ce jour, leur a fait parvenir un certain nombre de remarques avant la réunion. L'une d'entre elles propose de mentionner dans la circulaire la mise à jour des prescriptions relatives à l'auto-surveillance en cas de besoin. *Cette suggestion est retenue.*

***

M. JEOFFROI rappelle au Conseil que la prochaine séance aura lieu le 16 novembre toute la journée.

Le Président lève la séance à 13h.

* * *

ANNEXE

* * *

RENOUVELLEMENT DU CONSEIL SUPERIEUR DES INSTALLATIONS CLASSEES

- **INTERVENTION DE M. PHILIPPE GUIGNARD,**

- **DIRECTEUR DE CABINET**

- **Le 19 octobre 2004 à 9 heures 30**

Mesdames et Messieurs les membres du Conseil Supérieur des Installations Classées,

Vous venez d'être nommés membres du Conseil supérieur des installations classées. Le Ministre, Serge LEPELTIER, aurait souhaité pouvoir vous accueillir pour ce nouveau mandat de trois ans. Il était malheureusement retenu par d'autres obligations. C'est donc à moi que revient ce plaisir.

La plus grande partie des membres de ce conseil participait déjà à ses travaux. Une telle continuité est souhaitable. Elle garantit la continuité et la solidité des travaux d'une instance dont la matière est très technique. Dans le même temps, il est souhaitable et profitable que le Conseil supérieur des installations classées bénéficie régulièrement d'apports nouveaux. Je tenais donc à vous présenter ses nouveaux membres.

*

* *

J'ai dans ce contexte le plaisir d'accueillir Messieurs Jacques VERNIER, Laurent DERUY, Philippe LEDENVIC et Serge TURPIN.

Je remercie particulièrement M. Jacques VERNIER d'avoir bien voulu accepter, en dépit de ses nombreuses obligations, de diriger les travaux de ce conseil.

Vous le savez, Jacques VERNIER est Conseiller régional du NORD-PAS-DE-CALAIS et Maire de DOUAI Depuis 1992, il est Président du Comité de bassin ARTOIS-PICARDIE et, depuis 2003, Président de l'INERIS. Il est enfin, Président de la Commission interministérielle du transport des matières dangereuses et chef de la Mission des transports de matières dangereuses. Il a par ailleurs été Président de l'ADEME.

Jacques VERNIER est l'auteur de plusieurs ouvrages relatifs l'environnement : La bataille de l'environnement (1971), L'environnement (1992), Les énergies renouvelables (1997).

Vous pouvez le constater, Jacques VERNIER est l'Homme de la situation. Je suis convaincu qu'il prendra avec succès le relais du travail accompli par son prédécesseur Pierre WOLTNER, dont je salue ici le travail.

M. DERUY est avocat associé du Cabinet Gide Loyrette Nouel, particulièrement spécialisé en matière d'environnement. M. LEDENVIC est Directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement de la région Provence – Alpes – Côte d'Azur. C'est aussi un ancien de la direction de la prévention des pollutions et des risques. M. TURPIN, président de la Chambre de métiers du Calvados représente l'Assemblée permanente des Chambres de métiers.

Je les remercie tous les trois et leur souhaite, ainsi qu'à tous les autres membres du Conseil, la bienvenue.

•

• •

Vous le savez, le Conseil supérieur des installations classées a une lourde charge de travail et une grande responsabilité. Certains trouvent d'ailleurs que cette charge de travail est trop importante et qu'elle traduit un excès de réglementation de la part de notre administration. L'exercice est souvent contraint par les textes communautaires ou les lois adoptées par le Parlement. Malgré tout, nous avons collectivement un effort de simplicité et de simplification à faire. Le Conseil supérieur des installations classées a toute la légitimité pour participer à cet effort.

Tous les projets de textes applicables en matière d'installations classées sont soumis au Conseil :

- les projets de réforme de la loi elle-même,
- les projets de décrets,
- les projets d'arrêtés,
    - notamment les arrêtés établissant des prescriptions de fonctionnement pour toutes les installations d'une même catégorie,

- voire, pour l'ensemble des installations soumises à autorisation ou toutes celles relevant du régime de la déclaration.

Ces textes sont, comme vous le savez, préparés par la Direction de la prévention des pollutions et des risques. Elle s'entoure des avis d'autres services du ministère de l'écologie et du développement durable et de services d'autres départements ministériels. Ces textes vous sont soumis afin que vous puissiez mettre en évidence les points susceptibles de poser problème et, plus généralement, que vous émettiez toutes propositions.

La diversité des origines des membres de votre Conseil doit garantir la plus grande richesse à vos travaux. Car le Conseil est avant tout :

- un lieu de réflexion et d'analyse, où se développent des approches diverses, sur tous les plans, administratifs, juridiques, techniques, scientifiques ;
- un lieu de débat, dans lequel se marquent des points de consensus, mais aussi des divergences d'idées ou d'intérêt, des oppositions
- et enfin un lieu de propositions.

Ces échanges, ces confrontations de points de vue, sont nécessaires ; ils doivent apporter des éclairages nouveaux ou plus approfondis : ils doivent en particulier favoriser l'amélioration des textes dans le sens d'une meilleure lisibilité, d'une plus grande applicabilité et d'une plus grande efficacité.

La consultation du Conseil supérieur des installations classées constitue le dernier lieu de débat et la dernière possibilité d'amélioration des projets devant être soumis au Conseil d'Etat. Les enjeux sont donc élevés. Le Conseil d'Etat est en effet très attentif tant au contenu des projets de textes réglementaires et des décisions qu'au respect des procédures en matière d'installations classées. Il ne manque pas d'annuler des actes réglementaires ou individuels irréguliers dans le fond ou dans la forme. Il a d'ailleurs eu l'occasion d'annuler des arrêtés de prescriptions au motif de la non conformité avec la procédure de consultation du Conseil supérieur des installations classées.

Ces dernières années, le Conseil a dû travailler intensément, parfois en urgence et, souvent sur des dossiers marquants, voire brûlants. Je pense notamment aux projets de textes sur le classement des stockages de bois, suite aux tempêtes de décembre 1999, à l'accident de l'usine AZF, aux OGM, à l'effet de serre et aux quotas d'émission, au suivi de l'élaboration du projet de loi sur les risques technologiques et naturels majeurs, au renforcement de la réglementation pour prévenir la légionellose...

Ne vous attendez pas à une réduction de votre activité au niveau du Conseil supérieur des installations classées ; tout au contraire. L'actualité environnementale est riche, la production de textes communautaires l'est tout autant et surtout, la production de textes simples et efficaces demande souvent une réflexion en amont plus approfondie.

M. LEPELTIER a fixé les priorités pour la fin de l'année 2004 et l'année 2005, au nombre desquelles, essentiellement,

- la mise en oeuvre des lois,
- la transposition des 38 directives européennes relevant du MEDD, dont 28 pour la seule Direction de la prévention des pollutions et des risques,
- le suivi sur le terrain des décisions et la mise en œuvre des plans nationaux.

Ces priorités se concrétiseront par exemple au niveau de la Direction de la prévention des pollutions et des risques, par l'établissement des textes d'application de la loi du 30 juillet 2003 sur les risques technologiques et naturels majeurs, des textes relatifs aux déchets, et des actions en vue de la réduction du nombre des décharges illégales et de la prévention de la production de déchets, ainsi que des textes d'application de la directive européenne sur les OGM.

Les textes relatifs à la simplification administrative et le plan de modernisation de l'inspection auront des incidences au niveau de l'évolution de la nomenclature ou de l'application des réglementations relevant de la compétence de la Direction de la prévention des pollutions et des risques. Comme je vous l'indiquais, la simplification demande du travail !

Dans un contexte de concurrence internationale croissante, l'élaboration et la mise en place de règles de protection de l'environnement exige une grande vigilance. Nos concitoyens nous demandent des garanties sans cesse accrues en matière d'environnement. Nous devons répondre à ces attentes à travers une réglementation relative aux installations classées simple et efficace, qui ne remette pas profondément en cause la compétitivité ou l'existence de nos entreprises.

La composition équilibrée du Conseil supérieur des installations classées permet une approche constructive dans ce sens. Je suis assuré que vous travaillerez avec ardeur et conviction à la réalisation de cet objectif : il faut concilier écologie et économie.

*

* *

Je vous remercie de nouveau, et formule le souhait que vos travaux continuent dans la sérénité et la convivialité. Bon travail à tous.