

ÉTAT DE LA CONCERTATION DANS LE DOMAINE INDUSTRIEL

Rapport sur l'enquête menée auprès des Commissions de suivi de site (CSS), Conseils départementaux de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST), des Secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI).

Propositions d'amélioration du fonctionnement des instances pour une concertation renforcée.

« 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 ».

Article 7 Charte de l'environnement



Nous tenons à remercier l'ensemble des personnes qui se sont mobilisées pour mener à bien ce travail et notamment les membres du réseau Risques et impacts industriels siégeant dans les instances. Nos remerciements s'adressent tout particulièrement à Jean Reynaud et Claude Barbay qui ont eu une participation active dans l'élaboration et la rédaction du questionnaire. Nous remercions Camille Luce, stagiaire du réseau Risques et impacts industriel, pour son investissement dans la réalisation de l'enquête et l'organisation du colloque. Nous remercions également Maryse Arditi pour ses conseils.

Document rédigé le 18 septembre 2017, © FNE

Rédaction : France Nature Environnement (Ginette Vastel et Alain Chabrolle - Co-pilotes du Réseau Risques et Impacts Industriels (RII), Réseau Juridique, S. Demonet et M. Verboud, Coordinatrices du réseau RII).



LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS

APNE : Association de Protection de la Nature et de l'Environnement

CESE : Conseil économique, social et environnemental

CNDP : Commission nationale du débat public

CNTE : Conseil national de la transition écologique

CODERST : Conseils départementaux de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques

CSS : Commissions de suivi de site, ayant remplacé les

CLIC : Comité Local d'Information et de Concertation

CLIS : Comité Local d'Information et de Surveillance

DREAL : Direction Régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

FNE : France Nature Environnement

ICPE : Installation classée pour la protection de l'environnement

MTES : Ministère de la transition écologique et solidaire

PPRT : Plan de Prévention des Risques Technologiques

SPPPI : Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles

TABLE DES MATIERES

AVANT PROPOS.....	7
FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT.....	7
FNE : LE RESEAU THEMATIQUE « RISQUES ET IMPACTS INDUSTRIELS ».....	8
INTRODUCTION	9
LES DIFFERENTS MODES DE PARTICIPATION DU PUBLIC	9
Les instances	10
CADRAGE DU RAPPORT.....	11
Contexte de l'enquête	11
Problématique.....	11
Plan du rapport.....	11
PARTIE 1.....	12
RAPPELS SUR LES RISQUES INDUSTRIELS EN FRANCE	12
RAPPEL SUR LE CADRE NORMATIF	12
Risque industriel : perception et attentes	13
SECTION 1 : LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE L'INFORMATION ET DE LA CONCERTATION EN MATIERE DE RISQUES INDUSTRIELS	13
A. LES SOURCES INTERNATIONALES ET EUROPEENNES.....	13
Convention d'Aarhus.....	13
Directives et règlements européens.....	14
B. LES SOURCES NATIONALES	15
La Charte de l'environnement.....	15
Code de l'environnement	15
C. L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE	16
L'évaluation environnementale	16
Qui incarne l'autorité environnementale ?.....	16
Les propositions de FNE.....	17
SECTION 2 : L'IMPACT DES EVOLUTIONS REGLEMENTAIRES SUR LE DROIT A L'INFORMATION	18
A. UN PRINCIPE DE CELERITE QUI CONDUIT A REDUIRE LE NOMBRE DE PROJETS POUR LESQUELS UNE CONCERTATION EST DEMANDEE	18
1. QUEL EST LE BILAN DU REGIME D'ENREGISTREMENT EN MATIERE D'INFORMATION ET PARTICIPATION DU PUBLIC ?.....	18

2. DE L'EXPERIMENTATION A LA GENERALISATION A MARCHE FORCEE DE L' « AUTORISATION UNIQUE »	20
B. UN CONTEXTE TERRORISTE QUI QUESTIONNE L'EQUILIBRE ENTRE TRANSPARENCE ET SECURITE	21
C. DES CRAINTES A L'AVENIR LIEES AUX ACCORDS DE COMMERCE INTERNATIONAUX ? 22	
D. QUID DE LA PRISE EN COMPTE DU RISQUE CLIMATIQUE ?	22
SECTION 3 : ANALYSE THEORIQUE DU FONCTIONNEMENT DES INSTANCES LOCALES DE CONCERTATION	23
A. LES CODERST	23
Historique	23
Conditions de mise en place	23
Fondement juridique	23
Composition	24
Types de dossiers concernés	24
Rôle de l'État	24
B. LES COMMISSIONS DE SUIVI DE SITES	25
Historique	25
Conditions de mise en place	25
Fondement juridique	25
Composition	25
Types de dossiers concernés	25
Rôle de l'État	26
C. LES SPPPI	27
Historique	27
Conditions de mise en place	27
Fondement juridique	27
Composition	27
Types de dossiers concernés	28
Rôle de l'État	28
INSTANCES ET SUJETS NON TRAITES DANS CE RAPPORT	28

PARTIE 2.....	29
ANALYSE PRATIQUE DU FONCTIONNEMENT DES INSTANCES LOCALES DE CONCERTATION.....	29
SECTION 1 : METHODOLOGIE	29
SECTION 2 : TRAITEMENT DES RESULTATS	29
A. LES CONSEILS DEPARTEMENTAUX DE L'ENVIRONNEMENT ET DES RISQUES SANITAIRES ET TECHNOLOGIQUES CODERST	31
B. LES COMMISSIONS DE SUIVI DE SITE CSS	40
C. SECRETARIAT PERMANENT POUR LA PREVENTION DES POLLUTIONS INDUSTRIELLES (SPPPI)	48
SYNTHESE GLOBALE DES RESULTATS	52
CONCLUSION.....	53
ANNEXES	54
LES LOIS ET LE CADRE REGLEMENTAIRE	54
METHODOLOGIE ET DEMARCHE.....	56



AVANT PROPOS

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT

La fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement, France Nature Environnement (FNE), a été fondée en 1968 et reconnue d'utilité publique en 1976. Elle rassemble près de 3500 associations réparties sur l'ensemble du territoire et 850 000 membres œuvrant pour une meilleure préservation de la nature et de l'environnement. D'envergure nationale, régionale, départementale ou locale, elles forment un mouvement de citoyens actifs au sein duquel la fédération s'emploie à favoriser les échanges.

Lieu de convergence des savoirs et des connaissances, FNE synthétise le travail de veille et d'expertise réalisé par les associations avant d'en assurer la diffusion en direction de ses différents interlocuteurs. Présente dans les principales commissions nationales de concertation, la fédération est le porte-parole de milliers de bénévoles qui contribuent à l'enrichissement du savoir environnemental et à la construction d'un nouveau modèle de société. Cette fonction représentative est semblable à celle qui est assurée en région, par les associations, au nom des citoyens.

Les grands enjeux environnementaux nécessitent une mobilisation de tous les instants et du plus grand nombre. En favorisant la circulation de l'information, FNE permet la synergie des bénévoles qui œuvrent, chaque jour et depuis de nombreuses années, pour la construction d'un environnement équilibré.

Le maillage associatif qu'elle développe lui permet de conduire une action ayant des répercussions sur l'ensemble du territoire. Qu'il s'agisse de préserver des espaces naturels, de sensibiliser les citoyens ou de faire progresser le droit de l'environnement, la fédération soutient l'ensemble des projets développés par les associations qu'elle rassemble.

En dehors du lien fédéral statutaire avec ses associations adhérentes, la fédération est organisée sous forme de réseaux de compétences et d'expertises dédiés à des politiques sectorielles et thématiques : nature, diversité biologique, industrie, agriculture, forêts, eau, tourisme, montagne, déchets, aménagement du territoire, transports, santé-environnement, formation, éducation à la nature et l'environnement, juridique. FNE développe une approche transversale grâce au travail renforcé inter-réseaux.

FNE est impliquée dans le débat public, en alertant et proposant des solutions concrètes pour réussir la transition écologique. FNE plaide la cause de la nature et de l'environnement auprès des « décideurs », par un travail de veille et d'influence législative. La Fédération déploie tous les outils de la démocratie environnementale. Présente dans les principales commissions nationales de concertation, FNE est le porte-parole de milliers de bénévoles qui détiennent une fonction représentative. FNE participe toute l'année à plus de 200 instances nationales de concertation, dont certaines rendent des avis à portée nationale : Conseil économique, social et environnemental, Conseil national de la transition écologique, Comité national de l'eau, Conseil national de protection de la nature, Conseil national des déchets...

FNE travaille en faveur d'une amélioration de la concertation entre les acteurs concernés par les enjeux industriels et d'une meilleure diffusion de l'information auprès des populations. C'est l'objet du présent rapport sur l'enquête menée sur l'état de la concertation dans le domaine industriel dans les conseils départementaux de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST), les commissions de suivi de site (CSS) et les secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI). Ce travail s'inscrit dans les axes prioritaires de



FNE en matière de démocratie environnementale.

FNE, fort de sa large implantation territoriale et de son implication dans toutes les instances de concertation, est très sensible à la mise en place d'une réelle concertation tant au niveau national que local.

Par ailleurs FNE, très attachée à l'exigence démocratique « faire confiance aux citoyens et prendre en compte leurs avis dans les processus de décision », se mobilise pour renforcer la participation et l'échange dans le cadre du "dialogue environnemental". En effet, la démocratie participative, complémentaire de la démocratie représentative, constitue un véritable enjeu de société. La reconnaissance du statut du bénévole associatif est au cœur de cette mobilisation.

FNE : LE RESEAU THEMATIQUE « RISQUES ET IMPACTS INDUSTRIELS »

Le réseau Risques et Impacts Industriels anime au sein de FNE le débat relatif au milieu industriel. En 2001, la catastrophe de Grande Paroisse, plus communément appelée « Explosion AZF », a rappelé que les risques industriels majeurs sont une réalité dans notre pays. Il existe aujourd'hui une demande accrue de clarté de la part de la société civile en matière de risques industriels. Les APNE sont donc des interlocuteurs de terrain privilégiés.

À ce titre, FNE est un partenaire actif reconnu par l'ensemble des pouvoirs publics. Sensibilisation et accès à l'information sont les bases essentielles à l'amélioration de la compréhension et de la gestion des risques industriels.

Pour mener à bien sa mission, le réseau « Risques et Impacts Industriels » mobilise sur l'ensemble du territoire plus de 200 correspondants bénévoles. Sa mission se traduit concrètement par trois actions :

1. **Intervention auprès des responsables politiques par le biais d'actions et d'expertises ciblées.** On citera par exemple la campagne Mercure¹ qui a permis de dénoncer les rejets excessifs de mercure effectués autour de certaines installations industrielles françaises. C'est aussi l'implication de FNE sur l'élaboration du plan national PCB.
2. **Animation et coordination du tissu associatif affilié FNE** autour de la thématique « risques et impacts industriels ». Il s'agit ici d'animer une véritable plateforme d'échanges d'expériences, d'informations et de compétences. Maillons incontournables de la démocratie locale, des représentants d'associations affiliées à FNE siègent, depuis de nombreuses années, dans les instances locales concernées ici : les secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles, les conseils départementaux de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques, les commissions locales d'informations et de surveillance, les commissions départementales des sites, des carrières.
3. **Soutien et conseil aux associations membres** afin de renforcer leur engagement sur le terrain. FNE aide ses associations à organiser des journées de formation thématique.

La mission du réseau risques et impacts industriels est de contribuer à limiter les risques industriels (accidentels ou chroniques) pour l'environnement, et de préserver la biodiversité et la santé des riverains.

INTRODUCTION

La notion d'information en matière d'environnement, est définie à l'article L. 124-2 du code de l'environnement. Elle comprend toute information (écrite, visuelle, sonore, informatique...) relative à l'état des éléments de l'environnement, les activités, les décisions ou facteurs pouvant avoir une incidence sur ces éléments. Elle concerne aussi les facteurs pouvant être altérés par les éléments de l'environnement : santé humaine, sécurité et conditions de vie des personnes, constructions et patrimoine culturel. Enfin, elle comprend aussi les analyses utilisées dans les décisions et les rapports se rapportant à l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement. On trouve notamment des informations environnementales dans le dossier de demande d'autorisation d'une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) ainsi que dans les rapports de contrôle de ces installations (avis CADA [20071563](#)). L'accès aux informations environnementales est dit « élargi » par rapport aux informations visées par :

- La [loi n°78-753 du 17 juillet 1978](#) portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public.
- La [loi n°2000-321 du 12 avril 2000](#) relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

LES DIFFERENTS MODES DE PARTICIPATION DU PUBLIC

Les citoyens peuvent dans les prises de décision qui engagent leur avenir et leur environnement, faire entendre leur voix, grâce à la « participation ». Apparu dans les années 1960 pour le terrain social, ce concept s'est appliqué plus tardivement à l'environnement. Dès juin 1972, et la déclaration de Stockholm, une esquisse du principe de participation se dessine en incitant les États à faciliter « *la participation du public à la gestion et au contrôle de l'environnement* » et « *à prévoir les moyens de stimuler la participation active des citoyens* ». En 1992, ce principe va prendre une tout autre force puisque le principe 10 de la déclaration de Rio affirme : « *la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient* ».

Le principe de la participation du public a ensuite été traduit dans des instruments juridiques internationaux (cf. Convention d'Aarhus, pilier essentiel du droit d'accès à l'information, page 113) et Européens (cf. Directives européennes, page 14). En France, le droit à l'information est inscrit dans la charte de l'environnement ainsi qu'au sein du code de l'environnement (cf. page 15).

La thématique de la participation regroupe plusieurs modes qui requièrent chacun un degré d'engagement variable pour les citoyens, mais laisse le plus souvent à l'autorité publique, la décision finale. Quel que soit le mode choisi, il repose sur la diffusion d'une information fondée sur une expertise solide et partagée par le plus grand nombre.

L'information à sens unique.

La **consultation** est une relation unidirectionnelle dans laquelle les avis des citoyens ne sont pas toujours pris en compte alors qu'elle est censée participer de l'amélioration de la décision administrative qui en résulte.

La **concertation préalable** est la participation du public préalable au dépôt de la demande d'autorisation d'un projet de construction, d'installations ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage ; ou pendant la phase d'élaboration d'un plan ou d'un programme, jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique ou toute autre forme de participation du public. Cette participation préalable concerne plusieurs procédures spécifiques listées à l'article L.121-1-A du code de l'environnement.

Dans la **concertation**, définie par l'INERIS comme le fait de « se projeter ensemble en discutant », chaque acteur (public, riverains, industriels, salariés, élus, services de l'Etat) peut faire valoir ses intérêts et donner son avis avant que la décision ne soit prise. Dans le cadre des réunions et enquêtes publiques inhérentes à la concertation, le public est informé et consulté. Si le consensus n'est pas toujours atteint, l'objectif est bien de rechercher la solution la plus adaptée. Même si l'autorité publique reste libre de sa décision, elle doit en informer les personnes concernées.

La **conciliation**. Si le maître d'ouvrage d'un projet et une association agréée de protection de l'environnement font une demande commune, une conciliation peut être mise en œuvre par la commission nationale du débat public. Cette procédure est non-suspensive et a notamment vocation à rétablir le dialogue entre les parties à une procédure de participation. (Articles L. 121-2 du code de l'environnement et R121-18).

Il convient de citer l'**association**, propre aux PPRT. Cette notion, issue du code de l'urbanisme, désigne tout mode de travail collaboratif permettant à plusieurs acteurs de co-concevoir un projet ou une vision commune autour d'un sujet prédéfini. Elle s'effectue de manière contradictoire, participative, mais elle n'est pas de la co-décision. Sa composition est décrite dans l'arrêté préfectoral de prescription d'un PPRT (exploitants à l'origine du risque, communes sur les territoires où s'applique le plan, établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme). L'association contribue aux réflexions et formule des propositions dans le cadre de l'élaboration du PPRT, elle est destinataire du bilan de la concertation.

Enfin, la **codécision**, est un mode de dialogue qui s'inscrit dans un partenariat passé entre l'autorité publique et les citoyens qui deviennent ainsi des acteurs pour partager le pouvoir de décision. Il s'agit du stade le plus élevé de la participation. La validation d'une décision peut s'effectuer par vote à l'unanimité, à la majorité, droit de vote...

Les instances

Au niveau national, les Comités Locaux d'Information et de Concertation venus renforcer l'information citoyenne en 2003 (loi sur la prévention des risques technologiques et naturels et la réparation des dommages), ont été remplacés en 2012 par les Commissions de Suivi de Site (CSS)¹ autour des sites Seveso seuil haut et installations de gestion des déchets. Les conseils départementaux de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) interviennent pour les ICPE soumises à autorisation. Au niveau local, les secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI ou S3PI) ont vocation à s'être installés au sein des territoires avec une concentration importante d'industries, avec l'objectif de définir les orientations des politiques en matière de prévention des pollutions et des risques industriels.

¹ Le représentant de l'État dans le département peut créer, autour d'une ou plusieurs ICPE soumises à autorisation en application de l'article L. 512-1 ou dans des zones géographiques comportant des risques et pollutions industriels et technologiques, une CSS lorsque les nuisances, dangers et inconvénients présentés par cette ou ces installations ou dans ces zones géographiques, au regard des intérêts protégés par l'article L. 511-1, le justifient.

CADRAGE DU RAPPORT

Contexte de l'enquête

En France aujourd'hui, deux éléments viennent modifier le contexte dans lequel se déploie la concertation dans le domaine industriel : l'évolution réglementaire en lien avec le choc de simplification, et le risque d'actes de malveillance qui concerne les installations industrielles françaises. FNE a mené une enquête afin de répondre, dans ce cadre, à la question de la place de la concertation. Elle fait suite aux enquêtes menées précédemment par le réseau RII².

L'enquête avait pour but d'évaluer le fonctionnement des instances de concertation à partir des retours d'expériences des associations de protection de la nature siégeant dans ces comités, et ce dans un contexte d'avènement d'actes de malveillance à l'encontre de sites industriels. En effet, il nous a semblé que les tentatives d'attaques ont conduit à un mouvement de recul de l'accessibilité des informations au grand public, qui pourrait nuire à l'efficacité de l'action associative et à la sécurité des sites industriels.

Les instances de concertation ont pour mission principale de faciliter la circulation de l'information et permettre une meilleure compréhension des risques technologiques majeurs par la société civile ainsi que d'améliorer la prise de décision.

Problématique

Les évolutions observées ces dernières années montrent une volonté d'améliorer la concertation. Il reste cependant de nombreux dysfonctionnements pour que la concertation soit effective en matière d'ICPE. En outre, il semble que la réglementation actuelle aboutit à une sur-représentation des acteurs traditionnels de la gestion des risques (acteurs politico administratifs et industriels) au détriment de la société civile et à l'encontre de la volonté affichée de participation. Le facteur local n'est pas assez pris en compte au profit de catégories générales ce qui se traduit par un manque de représentativité et un mécontentement du grand public. Ce constat appelle plusieurs questions : les instances CSS, CODERST, SPPPI sont-elles bien les lieux de débat voulus par le législateur ? La représentation associative y-a-t-elle toute sa place ?

Cet état latent se trouve aggravé par le contexte actuel de risques d'actes malveillance qui conduit à repenser l'équilibre entre transparence et sécurité.

Plan du rapport

L'analyse sur l'état de la concertation dans le domaine industriel est conduite à partir de l'enquête réalisée auprès des représentants associatifs participant aux CODERST, CSS et SPPPI. Ces représentants ont donné, par leur réponse, leur avis sur le fonctionnement des instances. Ainsi, les bonnes ou mauvaises pratiques ont été identifiées et des pistes d'amélioration ont été proposées. Elles devraient permettre d'optimiser le rôle des instances de concertation.

Le rapport comprend deux grandes parties : la première rappelle le cadre normatif sur les risques industriels en France ainsi que les bases théoriques du fonctionnement des instances de concertation. La seconde est consacrée à l'analyse des résultats de l'enquête.

² « CSS, pistes d'amélioration pour une concertation renforcée », décembre 2015 ; « A la recherche des informations sur les sites –DREAL, Base nationale ICPE, CEDRIC - Recommandations simples pour plus de transparence », mars 2013.

PARTIE 1

RAPPELS SUR LES RISQUES INDUSTRIELS EN FRANCE

RAPPEL SUR LE CADRE NORMATIF

Il y a 41 ans, la loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement était adoptée, et malgré des adaptations cette loi reste le texte de référence qui organise notre politique de gestion des risques industriels. Ainsi, la législation Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) s'applique aux installations identifiées selon un système de liste, la nomenclature initiée par le décret du 20 mai 1953 et qui n'a cessé d'évoluer depuis.

C'est à la lumière de plusieurs catastrophes notamment l'explosion de la raffinerie de Feyzin en 1966 en France puis plus tard le tristement célèbre nuage toxique de Seveso en 1976, que le besoin de renforcer le droit des installations industrielles s'est fait sentir. Cette dernière catastrophe conduira, plus tard, les États européens à se doter d'une politique commune en matière de prévention des risques industriels majeurs la « directive Seveso ».

Pour le risque accidentel, les différentes directives Seveso ont permis dans un premier temps, d'identifier les risques (Seveso 1³ en 1982) puis de gérer ces risques (Seveso 2⁴ en 1996 ; modifiée en 2003) et enfin les prévenir (Seveso 3⁵, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2015).

La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages a mis en place les plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Ces plans de gestion de l'urbanisation sont destinés à permettre aux sites industriels de poursuivre leurs activités tout en préservant et protégeant les riverains alentours, le cas échéant en les éloignant. C'est une mesure difficile à mettre en œuvre, car elle doit concilier des intérêts divergents et le changement de méthodologie a nécessité un travail de fond de la part de tous les acteurs impliqués. En effet, l'identification des zones d'effets est passée d'une méthode déterministe à une méthode probabiliste. C'est aujourd'hui 349 PPRT sur 394 qui ont été adoptés et qui concernent plus de 800 communes.

En matière de risques chroniques, c'est la directive IED, *Integrated Emission Directive* qui s'applique. Cette directive de 2010⁶, transposée en France en 2013, harmonise plusieurs textes⁷ sur la réduction des pollutions (directive IPPC de 2008) et six grands textes sectoriels relatifs aux incinérateurs ou encore aux émissions de solvants. C'est à l'occasion de la transposition de cette directive que la rubrique 3XXX a été créée dans la nomenclature française. Elle vient renforcer la prévention en visant l'utilisation des meilleures techniques disponibles, ainsi que la protection des sols par le biais du rapport de base.

³ La directive 82/501/CEE dite directive Seveso 1 du 24 juin 1982

⁴ La directive 96/82/CE dite directive Seveso 2 du 1^{er} juin 1996 modifiée par la directive 2003/105/CE du 16 décembre 2003

⁵ La directive 2012/18/UE du 4 juillet 2012

⁶ Directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, appelée directive IED.

⁷ La directive 2008/1/CE dite « directive IPPC », la directive relative aux grandes installations de combustion (2001/80/CE), la directive sur l'incinération de déchets (2000/76/CE), la directive relative aux émissions de solvants (1999/13/CE) et trois directives relatives à l'industrie du dioxyde de titane (78/176/CEE, 82/883/CEE, 92/112/CEE)

Les évolutions récentes seront traitées dans la section 2 « L'impact des évolutions réglementaires sur le droit à l'information ».

Risque industriel : perception et attentes

Les accidents génèrent de la peur dans la société. En effet l'industrie, qui était vécue jusqu'alors très positivement, commence à faire l'objet de questions et de méfiance.

Ainsi, l'analyse des textes relatifs à la nomenclature, sur une longue période, donne un éclairage pour comprendre certaines évolutions de la société. A cet égard, Gabriel Ullmann dans sa thèse dédiée aux installations classées, soutenue en 2015 à l'Université Lyon III, considère que la nomenclature constitue un puissant marqueur sociétal.

Pendant longtemps le risque industriel est resté un sujet réservé aux spécialistes et aux professionnels de l'industrie. Pour des raisons de complexité, de technicité ou peut être de sécurité, la société civile n'avait pas réellement de place au sein du débat relatif à la gestion des risques. Aujourd'hui, dans nos sociétés contemporaines, la conscience du risque fait que l'on assiste à une demande exigeante de plus de **sécurité** pour la population en général et pour les salariés. Les personnes concernées demandent une plus grande **transparence dans l'information** sur les risques, une participation à la décision, la recherche des responsabilités et la **demande de réparations**. Notre société prend en compte le risque avec un pré requis : faire confiance ou non aux experts qui les expliquent. La pure culture scientifique laisse la place à une culture bicéphale scientifique et sociétale. Cette nouvelle approche sous-entend la mise en place du dialogue et de la participation prévus dans les textes réglementaires mais pas toujours appliqués sur le terrain.

SECTION 1 : LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE L'INFORMATION ET DE LA CONCERTATION EN MATIERE DE RISQUES INDUSTRIELS

A. LES SOURCES INTERNATIONALES ET EUROPEENNES

Convention d'Aarhus

La Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement est destinée à développer la confiance du citoyen envers ses institutions et leur fonctionnement démocratique.

Cette convention a été adoptée au Danemark le 25 juin 1998 par la Commission Économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-NU), et est entrée en vigueur le 30 octobre 2001. La France a ratifié la Convention d'Aarhus le 8 juillet 2002 pour une entrée en vigueur le 6 octobre 2002 (loi n° 2002-285 du 28 février 2002 autorisant l'approbation de la Convention d'Aarhus et décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de la Convention d'Aarhus).



En effet, chacun a le droit d'être **informé sur l'environnement**, de s'impliquer dans les **processus décisionnels** et d'avoir accès à la **justice** par des recours en matière d'environnement.

Ces trois droits fondamentaux mis en exergue par la Convention d'Aarhus s'adressent aux citoyens mais aussi aux associations qui les représentent. Le citoyen trouve ainsi naturellement sa place dans les débats environnementaux.

Directives et règlements européens

L'Union européenne fixe, pour ses États membres, des règles permettant d'assurer la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement détenue par les autorités publiques, ainsi que sa diffusion. Ces règles fixent également les conditions de base et les modalités pratiques par lesquelles cette information doit être rendue accessible. Voir la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil

L'UE a également adopté un règlement visant à appliquer les dispositions de la convention d'Aarhus à ses propres institutions et organes⁸.

Seveso 3

Seveso, nom générique d'une série de directives européennes, impose aux États membres de l'Union européenne d'identifier les sites industriels présentant des risques d'accidents majeurs, appelés « sites SEVESO ». Il s'agit d'y maintenir un haut niveau de prévention des risques que les installations industrielles font peser sur les populations riveraines. La directive Seveso 2 oblige les sites dits « seuils hauts » à avoir un système de gestion de la sécurité et pointe l'information du public sur l'activité de l'entreprise. Il faut donc attendre 1996 année d'entrée en vigueur de cette directive pour voir apparaître aussi clairement la nécessité d'informer les riverains.

La directive Seveso 3 renforce encore les dispositions relatives à l'accès du public aux informations en matière de sécurité, à sa participation au processus décisionnel et à l'accès à la justice. La directive s'aligne ainsi sur les exigences de la convention d'Aarhus. Avant la multiplication des actes de malveillance, les citoyens pouvaient avoir accès, via Internet à toutes les informations relatives aux installations Seveso situées à proximité de leur domicile, actuellement les données les plus sensibles sur les matières dangereuses ne sont plus mises en ligne. Les riverains ont accès aux programmes de prévention des accidents et des mesures d'urgence pour mieux réagir si nécessaire. Si leurs droits ne sont pas respectés ils peuvent tenter une action en justice. La directive Seveso 3 élargit considérablement la participation du public dans différentes procédures : accessibilité du public aux informations contenues dans les études de dangers, avis du public sur l'implantation d'un nouvel établissement, mise à la disposition du public de l'inventaire des substances dangereuses présentes dans l'établissement. La directive prend aussi en compte la qualité de l'information transmise : comment elle est collectée, gérée, mise à disposition et partagée. La survenue d'actes de malveillance vis-à-vis de sites industriels français conduit à revoir les modalités de diffusion des informations, ce qui pose la question du respect de cette directive.

⁸ Voir le [règlement \(CE\) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 6 septembre 2006, concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement.](#)

B. LES SOURCES NATIONALES

La Charte de l'environnement

La Charte de l'environnement a valeur constitutionnelle. Elle a été intégrée en 2005 dans le bloc de constitutionnalité du droit français, reconnaissant les droits et les devoirs fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement. On y trouve trois grands principes : le principe de prévention, le principe de précaution, et le principe pollueur-payeur. Elle a été promulguée le 1^{er} mars 2005. Elle contient dix articles dont deux intéressent directement notre sujet.

L'article 1^{er} « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* » et l'article 7 « *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* ».

La charte de l'environnement dans ce dernier article inscrit le principe de participation du public en matière environnementale qui regroupe le principe d'information du public et son association aux décisions publiques. Son respect est par ailleurs imposé par les ordres juridiques internationaux et européens.

Code de l'environnement

L'article 125-2 du code de l'environnement prévoit que les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles.

Le code de l'environnement comporte également plusieurs procédures de participation du public au processus décisionnel adaptées aux types de projets, plans et programmes et à l'avancement de leur élaboration.

L'article L.120-1 concerne la participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Il lui assigne comme objectif d'améliorer la qualité de la décision, de contribuer à sa légitimité démocratique (...), de sensibiliser et d'éduquer le public à la protection de l'environnement, d'améliorer et de diversifier l'information environnementale.

Au-delà de la concertation institutionnelle les citoyens ont accès aux informations relatives à l'environnement, au titre des articles L. 124-1 et suivants du Code de l'environnement. Cet article énonce que toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues ou reçues/établies par les autorités publiques (...).

Si une personne en fait la demande, elle reçoit communication des informations relatives à l'environnement détenues par : l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements publics ; les personnes chargées d'une mission de service public en rapport avec l'environnement, dans la mesure où ces informations concernent l'exercice de cette mission. (Article L.124-3)

Mais certains articles du code peuvent élargir ou restreindre le droit à l'information.

L'article L. 515-41 du code de l'environnement prévoit que le plan d'opération interne (POI), exigé des établissements "seuil haut", sera soumis aussi à la consultation du personnel sous-traitant dans le cadre du CHSCT élargi.

Après avoir apprécié l'intérêt d'une communication, l'autorité publique peut rejeter la demande d'une information relative à l'environnement dont la consultation ou la communication porte atteinte à différents objets : à la protection de l'environnement auquel elle se rapporte, aux intérêts de la personne physique ayant fourni l'information demandée

sans consentir à sa divulgation. Sous réserve des dispositions du II de l'article L.124-6 du code de l'environnement, elle peut également rejeter : une demande portant sur des documents en cours d'élaboration, une demande portant sur des informations qu'elle ne détient pas, une demande formulée de manière trop générale. (Article L.124-4)

L'article L. 515-35 prévoit que le préfet peut refuser de divulguer une information relative à un établissement Seveso dans le cas où elle "porterait atteinte à la confidentialité des informations industrielles et commerciales ou à des droits de propriété intellectuelle ».

L'ordonnance du 3 août 2016, dernière réforme en matière de démocratisation du dialogue environnemental, concerne des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. Elle introduit dans le code de l'environnement quatre droits : accéder aux informations pertinentes, demander la mise en œuvre d'une procédure préalable, bénéficier de délais suffisants, être informé de la manière dont les contributions du public ont été prises en compte.

C. L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE

L'évaluation environnementale

Lorsqu'une entreprise, un exploitant ou une collectivité souhaite réaliser un aménagement d'envergure, les réglementations nationales et européennes exigent que ce porteur de projet procède à une « évaluation environnementale ». Elle doit en décrire les enjeux et les conséquences prévisibles sur l'environnement ainsi que les mesures à prévoir pour éviter, puis pour réduire et enfin pour compenser ses éventuelles conséquences négatives sur l'environnement. Utilisée lors des enquêtes et consultations publiques, cette évaluation est un document de référence préparatoire qui permettra d'autoriser ou non l'aménagement. Puisqu'elle est réalisée par le maître d'ouvrage (l'acteur qui porte le projet ou plan), la réglementation européenne impose que cette évaluation soit validée par une « autorité de l'État compétente en matière d'environnement ».

L'« autorité environnementale » a été créée par le décret n° 2009-496 du 30 avril 2009 relatif à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement prévue aux articles L.122-1 et L.122-7 du code de l'environnement.

Qui incarne l'autorité environnementale ?

Le plus souvent, les missions d'autorité environnementale sont assumées par le préfet (au niveau local, c'est toujours le cas pour les projets ; pour les plans et programmes, il s'agit de la mission régionale d'autorité environnementale, soit les mêmes personnels qui instruisent mais sous une autre autorité). Le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD), organisme de l'État assure ce rôle lorsqu'un projet ou plan est proposé par le ministère chargé de l'environnement. Pour certains aménagements (comme une route de moins de 3 kilomètres, par exemple), l'évaluation environnementale n'est pas obligatoire, mais, si cela lui semble nécessaire au vu des enjeux, l'autorité environnementale peut en exiger une dans une procédure dite « du cas par cas ». Elle peut également aider le maître d'ouvrage durant la réalisation de l'évaluation environnementale en réalisant des « cadrages préalables » qui facilitent l'identification des principaux enjeux. Une fois l'évaluation produite par le demandeur, l'autorité environnementale doit en faire une analyse critique. Cela doit garantir la qualité des études puisque cette autorité évalue et apprécie les méthodes mises en œuvre, l'exhaustivité et la pertinence des conclusions.



Ses avis sont rendus publics en amont de l'enquête publique et servent ainsi à éclairer les personnes concernées par un projet ou un programme. *In fine* ce qui est recherché c'est de faciliter la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent (convention d'Aarhus, charte constitutionnelle) et à améliorer la qualité des projets avant la prise de décision.

L'Autorité environnementale se prononce ainsi sur les mesures de gestion visant à éviter, atténuer ou compenser les impacts des grands projets et programmes. Sa mission concerne par exemple : la décision d'un tracé d'autoroute, la construction d'une ligne TGV ou d'une ligne à haute tension, mais aussi d'un projet local, dès lors qu'il dépend du ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES), et qu'il est soumis à étude d'impact. Ce n'est pas, au sens juridique, une autorité indépendante et ses avis sont consultatifs mais ils sont joints au dossier d'enquête publique. Lorsque l'opération est réalisée par le ministère ou un organisme placé sous sa tutelle, la fonction d'autorité environnementale ne peut être directement dépendante de lui : c'est ce qui a conduit à instituer une structure spécifique au sein du CGEDD pour une garantie d'impartialité.

Selon la cour de justice de l'Union européenne, l'autorité environnementale doit « disposer d'une autonomie réelle ». Cela implique notamment « qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres », pour garantir l'objectivité de ses avis. Malheureusement, dans 80 % des plans et programmes, cette mission est confiée à des préfets de département ou de région dont les missions sont parfois contradictoires. La même autorité doit trop souvent réaliser une analyse critique en fonction des enjeux environnementaux, puis décider d'autoriser ou non un projet en tenant compte des aspects économiques et sociaux.

Dans certains cas, comme par exemple pour les ouvrages de protection contre les risques naturels, le préfet de département ou le ministre possèdent, en plus du rôle de décisionnaire et d'autorité environnementale, celui de maître d'ouvrage ou d'assistant au maître d'ouvrage. L'État peut donc tout à la fois proposer un projet en tant que maître d'ouvrage, en faire l'analyse critique en tant qu'autorité environnementale et le valider en tant que décisionnaire. Comment croire à l'impartialité de son analyse environnementale ?

En 2015, la Commission européenne a rappelé à l'ordre la France pour cette confusion des genres... et le Conseil d'État a en partie annulé des décrets les identifiant ; la nouvelle organisation mise en œuvre en 2016 pour les seuls plans et programmes ne garantit pas toujours l'autonomie des avis produits.

Les propositions de FNE

Pour un projet ou plan de niveau national, France Nature Environnement propose de confier la totalité des missions d'autorité environnementale au CGEDD, dont l'organisation assure l'impartialité des avis. Ce système qui fonctionne déjà pour les projets autorisés par le ministère chargé de l'environnement serait donc généralisé aux cas où les projets sont autorisés par d'autres ministères. Pour un plan ou projet local, France Nature Environnement propose que le travail d'analyse de l'étude d'impact, de discussion avec les maîtres d'ouvrage et de rédaction des avis soit assuré par les agents compétents en hiérarchiquement rattachés à des mission régionales d'autorité environnementale, sans que le représentant local de l'État - préfet de région et préfet de département - ne puisse intervenir dans leur déroulement de carrière. En présence de dossiers complexes et à enjeux, la mission régionale d'autorité environnementale devrait également pouvoir demander à la formation collégiale de l'autorité environnementale du CGEDD du niveau national de se saisir du dossier⁹.

⁹ Source : « Redonnons du crédit à l'autorité environnementale », FNE, <https://www.fne.asso.fr/dossiers/redonnons-du-cr%C3%A9dit-%C3%A0-l'autorité%20environnementale>

SECTION 2 : L'IMPACT DES EVOLUTIONS REGLEMENTAIRES SUR LE DROIT A L'INFORMATION

Avec la loi du 19 juillet 1976, la nomenclature a vite connu des évolutions et de multiples transformations. Elles se sont traduites par de nombreux déclassements d'établissements. Ainsi, le régime déclaratif n'a pas cessé de croître.

La création en 2009 de l'autorisation simplifiée, dite enregistrement, intermédiaire entre la déclaration et l'autorisation, a conduit à une baisse drastique du nombre d'installations relevant de ce dernier régime. Par ailleurs, le décalage entre les seuils d'application de la directive IED et du régime autorisation français a aussi eu comme conséquence d'alléger les procédures s'appliquant aux installations sous les seuils européens.

On observe ainsi une réduction du champ de l'autorisation conduisant de fait à une diminution de l'information disponible pour le public.

A. UN PRINCIPE DE CELERITE QUI CONDUIT A REDUIRE LE NOMBRE DE PROJETS POUR LESQUELS UNE CONCERTATION EST DEMANDEE

1. Quel est le bilan du régime d'enregistrement¹⁰ en matière d'information et participation du public ?

L'État a décidé en 2009 d'introduire un régime intermédiaire d'autorisation simplifiée (entre celui de la déclaration et celui de l'autorisation), le régime de l'enregistrement, avec quatre objectifs affichés :

- La simplification administrative, notamment pour les petites installations dont le fonctionnement, les risques et les impacts potentiels sont bien connus ;
- La diminution des délais d'instruction (cinq à sept mois, contre environ un an pour les installations soumises à autorisation) ;
- La standardisation, au niveau national, des prescriptions techniques applicables à ce type d'installation ;
- Une certaine responsabilisation des exploitants, dans la mesure où ils doivent démontrer dans le dossier de demande d'enregistrement qu'ils seront à même de respecter les prescriptions techniques applicables à leur projet.

L'objectif de cette réforme était de recentrer l'action de l'État sur les dossiers à fort enjeu et sur le contrôle des installations et d'alléger les procédures administratives pour les installations classées dont les risques significatifs peuvent être prévenus par le respect de prescriptions standardisées, ou dont les impacts sont techniquement

¹⁰ Ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement complétée par le Décret n° 2010-367 du 13 avril 2010 modifiant la nomenclature des installations classées et ouvrant certaines rubriques au régime de l'enregistrement

maitrisables (ces installations, au regard d'enjeux locaux, peuvent toutefois basculer dans la procédure autorisation au cas par cas¹¹). Il s'agissait de gagner en célérité dans l'instruction des dossiers, environ six mois.

Le bilan d'application du régime d'enregistrement montre tout d'abord une diminution du nombre d'ICPE autorisation :

	2006	2014
ICPE – Autorisation	53 842	32 000
<i>dont élevages</i>	19 145	7000
<i>dont SEVESO AS</i>	634	668
<i>dont SEVESO seuil bas</i>	547	552
<i>dont industriels soumis à directive IED/IPPC</i>	3 988	3900
<i>dont élevages soumis à directive IED/IPPC</i>	3 116	3 400
<i>dont carrières</i>	5 101	3 900
<i>dont traitement de déchets</i>	1 049	520
ICPE - Enregistrement	-	11900
<i>dont élevages</i>	-	8000

(Rapports annuels de l'inspection des installations classées)

On trouvait au départ dans ce nouveau régime environ un quart des installations qui étaient soumises à autorisation préfectorale, comme les entrepôts de produits non dangereux, les ateliers de mécanique, de travail du bois ou des métaux ou les petites installations agroalimentaires. Mais, ce régime a fait l'objet de plusieurs vagues d'extension et sous prétexte de faire des prescriptions standardisées pour des installations dont on maîtrise bien les risques, on abaisse les exigences environnementales. En effet, le régime de l'enregistrement est quasiment voire intégralement constitué d'installations ICPE initialement soumises à autorisation qui ont été rétrogradées

L'enregistrement permet en effet de dispenser d'évaluation environnementale un projet ayant des incidences sur l'environnement. Or les critères faisant basculer une autorisation d'exploiter dans le régime de l'enregistrement sont uniquement liés à l'importance ou à la taille de l'installation. Ainsi, ils ne tiennent aucun compte des critères précis et inconditionnels prévus par les Directives européennes (articles c) et g) sous 3 de l'annexe III de la directive 2011/92/CE, contrevenant ainsi aux dispositions de l'article 4, paragraphe 3 de la même directive). Les articles permettant au préfet de faire basculer la procédure pour être instruite selon les règles du régime de l'autorisation ne retranscrivent pas complètement ces textes européens (article L512-7-2 du Code de l'environnement).

Ce dispositif heurte frontalement le principe d'autonomie d'une autorité environnementale que l'article 6 de la directive impose de consulter. En effet, le préfet a été maintenu, dans le cadre de cette procédure, dans sa double compétence d'autorité décisionnaire et d'autorité "compétente en matière d'environnement" au sens de l'article 6 précité.

On constate également des impacts négatifs en matière de concertation : les pièces du dossier qui ne sont plus requises sont l'étude d'impact et l'enquête publique, remplacées par une simple notice d'impact et une information allégée du public. Le passage en CODERST devient facultatif pour la procédure enregistrement. Cette diminution

¹¹ C'est le préfet qui conserve la possibilité de faire basculer la procédure de l'enregistrement vers celle de l'autorisation au regard de la localisation du projet dans une zone environnementale sensible ou en raison du cumul de ses incidences avec d'autres projets situés dans la même zone. Ce pourra également être le cas si l'exploitant demande un aménagement des prescriptions générales applicables à l'installation. Cependant en supprimant l'étude d'impact, on amenuise la capacité du préfet à mesurer si la zone d'implantation est sensible et donc d'apprécier s'il faut basculer en procédure d'autorisation.

des exigences et l'augmentation des domaines d'activité couverts par ce nouveau régime vont-elles se traduire par une moindre sécurité industrielle ?

La France s'est d'ailleurs retrouvée en délicatesse face à la Commission européenne au regard de l'application de la directive évaluation environnementale¹² et a renforcé les outils d'évaluation et d'information du public en 2015¹³, rapprochant le régime enregistrement de celui de l'autorisation.

De plus, les remontées du terrain et médiatiques nous incitent à penser que certains industriels s'inscrivent dans une démarche d'assomption du risque financier en cas de sanction administrative pour non-respect de la réglementation, plutôt que de se conformer à la normativité. Cet état d'esprit, en ligne avec des premiers éléments dont nous avons connaissance sur le projet de loi « droit à l'erreur et simplification », nous laissent craindre des reculs supplémentaires. Le principe du droit à l'erreur pourrait conduire à une entreprise en tort vis-à-vis de la normativité à ne pas être sanctionnée tant qu'elle est de bonne foi, alors que les impacts éventuels en matière environnementale ne sont pas considérés !

2. De l'expérimentation à la généralisation à marche forcée de l' « Autorisation unique »

L'autorisation environnementale unique est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2017. L'État avait décidé de l'expérimenter en 2014 pour les installations ICPE soumises à autorisation. Son champ d'application a été étendu au fil des années. Son objectif est de rationaliser la complexité des différentes procédures et décisions environnementales pour les projets suivants : ICPE soumises à autorisation, installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) soumis à autorisation, projets soumis à évaluation environnementale relevant de la déclaration par le préfet ou ne relevant d'aucun régime particulier d'autorisation ou de déclaration.

Cette généralisation hâtive pose la question de l'évaluation des résultats de l'expérimentation. Au travers des divers examens, y aura-t-il un impact sur les procédures environnementales notamment la disparition possible de certaines d'entre elles ? Par ailleurs, la réduction du délai de recours à 2 mois est un signal inquiétant pour les associations. Cette simplification des procédures ne va-t-elle pas conduire à l'acceptation hâtive de certains projets, alors même que le premier bilan tiré de cette expérimentation est mitigé ?

Avec la procédure d'autorisation unique, la phase d'enquête publique qui vient après celle d'examen se trouve limitée à trois mois. Il s'agit d'une régression pour la société civile qui a parfois besoin de prolongements d'enquête publique, et les commissaires enquêteurs de temps pour rédiger leur rapport, obtenir des réponses à leurs questions...

De plus, la consultation du CODERST devient facultative. Les associations de protection de l'environnement constatent une diminution du nombre de dossiers soumis au CODERST. Si les riverains n'obtiennent jamais d'avis défavorable en CODERST, c'est un moment où les associations peuvent débattre et poser des questions avec

¹² Directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement

¹³ Décret n° 2015-1614 du 9 décembre 2015 modifiant et simplifiant le régime des installations classées pour la protection de l'environnement et relatif à la prévention des risques

l'autorité administrative. Elles ont aussi des informations sur l'instruction des dossiers par l'administration, leur point de vue. C'est une perte nette dans la démocratie environnementale.

En ce qui concerne le contentieux, les délais se voient réduits. Le délai pour introduire un recours gracieux ou hiérarchique contre les décisions est de deux mois. Ce recours prolonge de deux mois les délais de recours contentieux.

B. UN CONTEXTE TERRORISTE QUI QUESTIONNE L'EQUILIBRE ENTRE TRANSPARENCE ET SECURITE

Les installations industrielles sont confrontées à la menace du risque terroriste. Des mesures sont prises notamment sur la diffusion des informations. À la suite du rendu des décisions prises lors d'une table ronde consacrée à la sûreté des sites industriels, qui ont été formalisées dans une instruction interministérielle datée du 30 juillet 2015, il est décidé de ne plus mettre en ligne des données les plus sensibles sur les matières dangereuses¹⁴.

Cette décision de limiter l'accès aux données est illustrée, au plan réglementaire, par un arrêté ministériel relatif au recensement des substances dangereuses susceptibles d'être présentes dans les établissements Seveso¹⁵. Il précise que ne pourront accéder aux données que les agents individuellement désignés de certaines administrations pour "les besoins exclusifs des missions qui leur sont confiées".

Toute consultation de la base de données doit en outre faire l'objet d'un enregistrement comprenant "l'identification de l'utilisateur, la date, l'heure et la nature de l'intervention". Un projet d'ordonnance, relatif aux installations classées (ICPE) relevant du ministère de la Défense, prévoit par ailleurs d'introduire dans le code de l'environnement une mesure permettant "d'extraire des procédures de consultation, de participation et d'information du public, les éléments susceptibles de porter atteinte aux intérêts de la défense nationale et à la sécurité publique".

La concertation avec le public ne peut cependant disparaître, il reste possible d'avoir des échanges plus précis dans les enceintes dédiées comme les commissions de suivi des sites (CSS). Ou, pour les associations et les riverains, d'obtenir les informations à la demande auprès des services de l'État.

Mais les commissions de suivi des sites n'existent qu'autour des sites Seveso seuil haut et les installations de gestion des déchets, et les associations ne sont pas toujours représentées au sein de ces instances. L'obtention des informations auprès de l'Administration, ne semble pas toujours facile. Les demandes auprès des DREAL sont souvent à renouveler plusieurs fois. Il est important que le public soit averti des documents auxquels il peut avoir accès et comment il peut les consulter. Il est essentiel que l'on puisse obtenir des études de dangers complètes. La nécessité de faire face au terrorisme ne doit pas être une occasion de rendre plus difficile pour le public l'accès à l'information et *in fine* de restreindre l'information. Au-delà d'être un droit, présent dans le code l'environnement,

¹⁴ <https://www.actu-environnement.com/ae/dossiers/industriels/diffusion-tous-azimut-donnees-matieres-dangereuses-abandonnee.php>

¹⁵ Arrêté du 4 février 2016 portant création d'un traitement de données à caractère personnel relatif au recensement des établissements Seveso dénommé « Seveso 3 ».



l'information du public est un des éléments importants de la sécurité industrielle. Il est légitime de s'interroger sur les conséquences induites par la diminution de l'information et par la restriction de son accès.

C. DES CRAINTES A L'AVENIR LIEES AUX ACCORDS DE COMMERCE INTERNATIONAUX ?

FNE souhaite que les accords de libre-échange respectent des critères forts de progrès et de protection sur les plans environnemental, sanitaire et social. En aucun cas de tels accords ne doivent faire le jeu du moins-disant social et environnemental, ni entraîner un alignement des normes par le bas (via une concurrence par les prix notamment). Ces accords doivent également être garants du long terme, du respect des accords internationaux, en particulier l'Accord de Paris sur le climat, et s'inscrire dans les Objectifs de développement durable (ODD).

Les accords de libre-échange passés entre l'Union européenne et d'une part les États-Unis (TAFTA), d'autre part le Canada (CETA) instaurent des droits importants au bénéfice des entreprises étrangères qui interrogent les associations de protection de l'environnement. L'article 5.2.b précise par exemple : les Parties (Union européenne et Canada) s'engagent à « faire en sorte que les mesures sanitaires et phytosanitaires (« SPS ») des Parties ne créent pas d'obstacles injustifiés au commerce ».

Le CETA ne reconnaît pas le principe de précaution, levier indispensable de protection de la santé et de l'environnement. Le CETA sera un puissant frein à la mise en œuvre des politiques publiques nécessaires à la transition énergétique et écologique.

Les tribunaux arbitraux prévus dans l'accord constituent une forme de justice « parallèle » et à sens unique en faveur des multinationales, n'autorisant que les attaques des investisseurs contre les États. On peut craindre des restrictions d'information dues à l'autocensure sous la pression des possibles attaques des groupes industriels qui verraient leurs droits menacés. Un groupe pétrolier texan a récemment poursuivi la Colombie, qui après pour avoir protégé un site naturel exceptionnel, lui a retiré son permis d'exploration pétrolière.

D. QUID DE LA PRISE EN COMPTE DU RISQUE CLIMATIQUE ?

Face au risque climatique il convient de penser le risque autrement. Les réglementations relatives par exemple aux études de danger, aux PPRT et plus largement à l'aménagement du territoire doivent évoluer.

L'industrie chimique américaine vient d'être touchée à travers le français Arkema. Son usine des environs de Houston était construite pour résister aux intempéries traditionnellement enregistrées dans cette région : vents et inondations. Elle n'était pas prévue pour résister à un ouragan de l'importance d'Harvey. L'usine a explosé, d'autres installations dans la région ont aussi été touchées.

Le changement climatique pourrait se traduire par une recrudescence de phénomènes météorologiques extrêmes accompagnés d'effets secondaires au premier rang desquels figurent les inondations. Lorsqu'elles touchent des sites

industriels relevant de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) les conséquences peuvent être dramatiques. Au - delà de leur impact sur le site lui-même (fuites de produits dangereux, incendies, explosions, destruction des infrastructures, etc.), ces accidents majeurs peuvent affecter de vastes espaces aux alentours et causer d'énormes dégâts matériels, environnementaux et humains.

L'information et la participation des citoyens riverains des sites devront s'adapter à la prise en compte de ces nouveaux risques. Elles permettraient par ailleurs d'enrichir et de faire évoluer la culture des risques, élément essentiel de la sécurité industrielle.

SECTION 3 : ANALYSE THEORIQUE DU FONCTIONNEMENT DES INSTANCES LOCALES DE CONCERTATION

A. LES CODERST

Historique

Le Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) est une des commissions consultatives (articles R.1416-1 à R.1416-6 du code de la santé publique). Il remplace, depuis le 1er juillet 2006, l'ancien conseil départemental d'hygiène (CDH). Il est créé par les articles 8 et 9 du décret n° 2006-665 du 7 juin 2006, décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif.

Conditions de mise en place

Le CODERST donne un avis pour des projets qui intéressent l'environnement, les risques sanitaires et technologiques, à échelle départementale ou interdépartementale. Il concourt, ainsi sous l'autorité du Préfet à élaborer, mettre en œuvre et suivre les politiques publiques dans ses domaines de compétence.

Les récentes évolutions réglementaires ont rendu la réunion CODERST facultative dans le domaine de l'enregistrement et de l'autorisation unique.

Fondement juridique

Le rapport du projet est présenté au CODERST (articles R.512-25 du code de l'environnement). L'exploitation de l'installation avant l'intervention de l'arrêté préfectoral entraîne obligatoirement le rejet de la demande d'autorisation en cas d'avis défavorable du CODERST (article R.512-27 du code de l'environnement).

En cas de recours contre une décision, il est possible de contester la légalité de l'arrêté préfectoral.

Composition

Les 25 membres sont désignés par le Préfet, pour 3 ans (mandat renouvelable). Le CODERST se réunit environ une fois par mois et est présidé par le Préfet (ou son représentant), à ses côtés siègent : 7 représentent les services de l'État, 5 les collectivités territoriales, 3 les associations agréées : (une association de protection environnement, consommateurs, pêche), 3 les professions concernées (agriculture, industrie, ...), 3 experts (architecte, ingénieur hygiène et sécurité, ..), 4 personnes qualifiées (dont au moins un

Dans certaines conditions, le conseil peut se réunir en formation dite restreinte. Dans ce cas il doit réunir au moins un représentant des catégories énumérées ci-dessus.

Types de dossiers concernés

Il s'agit d'une commission consultative départementale qui délibère dans les cas où la loi le prévoit, sur convocation du Préfet pour lui donner des avis sur certains projets essentiellement d'actes réglementaires, juste avant la prise de décision finale.

Ils concernent surtout les polices administratives des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et des installations, ouvrages, travaux, aménagement (IOTA) concernés par la loi sur l'eau (LEMA), ...

Des exemples : autorisation, modifications ou extension d'installation classée soumise à autorisation, prescriptions techniques spéciales d'installations soumises à autorisation, prescriptions techniques générales s'appliquant aux installations classées soumises à déclaration.

Au CODERST, pour chaque dossier :

- Une présentation est d'abord effectuée par le service administratif instructeur d'un rapport de synthèse de l'ensemble de la procédure administrative écoutée du projet et d'un projet d'arrêté. Le représentant de l'entreprise (ou son mandataire) ainsi que les élus locaux peuvent être présents (le pétitionnaire doit être informé par le préfet au moins huit jours à l'avance de la réunion). Il peut, à la suite, apporter des précisions et répondre aux questions éventuelles. Mais il ne doit pas ensuite participer à la délibération.
- Les membres du CODERST délibèrent ensuite et émettent leur avis confirmé par un vote à la majorité des voix. En cas d'égalité des voix lors du vote, la voix du président est prépondérante.
- Chaque réunion du CODERST donne lieu à un compte rendu écrit.

Rôle de l'État

Le CODERST qui est présidé par le Préfet (ou son représentant) se réunit environ une fois par mois. Le préfet nomme par ailleurs pour 3 ans les 25 membres de cette assemblée. Avant chaque séance, les membres doivent recevoir, dans un délai minimum de 5 jours, la convocation au CODERST accompagnée de l'ordre du jour, ainsi que des documents nécessaires à l'examen des affaires inscrites. Pour que le CODERST puisse délibérer sur les questions qui lui sont soumises, il est nécessaire que la moitié des membres soient présents, ou aient donné mandat, soit 13 personnes au minimum.

B. LES COMMISSIONS DE SUIVI DE SITES

Historique

La Commission de Suivi de Site (CSS) est une structure d'information et de concertation obligatoirement mise en place sur certaines installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) en France détaillées ci-dessous. Elle a remplacé les comités locaux d'information et de concertation (CLIC) existants pour des installations Seveso seuil haut et les commissions locales d'information et de surveillance (CLIS) présentes autour des installations de déchets.

Conditions de mise en place

Une commission de suivi de site doit être mise en place pour tout établissement Seveso seuil haut, tout centre collectif de stockage recevant des déchets non inertes et toute installation d'élimination de déchets. Il est à noter que lorsque plusieurs sites Seveso seuil haut se trouvent sur une même zone les CSS sont parfois regroupées (ex. 1 seule CSS pour 4 sites Seveso seuil haut sur un port). La demande peut être faite par une commune située sur le territoire de l'enquête publique.

Fondement juridique

La commission de suivi de site (CSS) a été créée par le Décret n° 2012-189 du 7 février 2012 pris en application de l'article L. 125-2-1 du code de l'environnement . Ce texte vient compléter le décret du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement des commissions administratives à caractère consultatif.

Composition

La CSS comprend 5 collèges dans lesquels siègent des représentants des administrations publiques concernées, de l'exploitant de l'installation et de ses salariés, des collectivités territoriales et de représentants des associations de protection de l'environnement ou de consommateurs concernées. Elle est présidée par le préfet qui peut inviter toutes les personnes dont la présence lui semble utile. La présence de ces collèges est obligatoire mais le nombre de représentants peut varier en fonction des circonstances locales, toutefois l'équilibre global doit être conservé. Les préfets doivent veiller à ne pas mettre en place de surreprésentation de personnalités qualifiées ou des représentants de l'administration même si une bonne connaissance du contexte local est demandée.

Types de dossiers concernés

Les CSS doivent être en avant tout un lieu de débats et de consensus. Elles peuvent, dans un nombre limité de cas, rendre des avis formels, en matière de PPRT ou d'extension de sites de traitement de déchets notamment. C'est un cadre d'échanges, pour suivre l'activité des ICPE concernées, promouvoir l'information du public.

Plus généralement il transmet au public l'information en matière de sûreté et de suivi de l'impact des activités de l'installation sur les personnes et l'environnement. La CSS s'attache à vérifier que l'exploitant met tout en œuvre pour minimiser les risques relatifs à l'installation, y compris en cas d'accident, par une meilleure information des riverains et des parties prenantes.

Lors d'une CSS, l'inspection des installations classées peut présenter les actions menées sur le site des établissements concernés et l'exploitant peut être invité à présenter son bilan annuel. Les CSS qui concernent les

sites Seveso doivent être informées de tous les changements notables que l'exploitant envisage d'apporter à son installation, y compris "les modifications non-substantielles"¹⁶.

Pour l'information du public, les comptes rendus des commissions doivent être considérés comme "des documents administratifs communicables au public". Concernant les documents présentés à la commission, ils doivent être considérés comme "des documents communicables aux tiers" (articles L. 124 et suivants du code de l'environnement), sous réserve des risques d'atteinte à la sûreté de l'établissement.

Grâce au dialogue instauré au sein des CSS, ses membres ont accès à plusieurs types d'information : les décisions individuelles du préfet envers l'installation, les rapports de fonctionnement et de contrôles des installations, les modifications relatives à l'installation classée pour la protection de l'environnement envisagées par l'exploitant ou le préfet, des incidents ou accidents graves survenus à l'occasion du fonctionnement de cette installation, et au moins une fois par an, l'exploitant présente un dossier mis à jour mentionné à l'article R125-2 du code de l'environnement comprenant notamment la nature, la quantité et la provenance des déchets traités au cours de l'année précédente.

La CSS permet, au-delà de la diffusion d'information au public, d'instaurer un dialogue entre l'ensemble des parties prenantes, notamment les associations, de faire des propositions pour améliorer l'information du public et la protection de l'environnement.

Rôle de l'État

Au-delà des cas où leur création est obligatoire, le préfet a la possibilité de créer une CSS autour d'une ou plusieurs installations classées (ICPE) relevant du régime de l'autorisation, lorsque les nuisances, dangers et inconvénients présentés par ces installations le justifient. Cette faculté peut s'exercer soit à son initiative soit à la demande d'un tiers (association de protection de l'environnement, élu, riverain).

Le préfet fixe le nombre de sièges attribués à chaque catégorie de représentants, qui ont chacun un mandat d'une durée de trois ans. Les représentants des collectivités territoriales sont désignés par les assemblées délibérantes de ces collectivités. Les autres membres sont nommés par le préfet.

Pour les installations d'élimination de déchets, la commission est obligatoirement présidée par le préfet. Dans les autres cas, le président peut être nommé dans un autre collège que celui des administrations de l'État "s'il recueille un consensus suffisant".

Le préfet procède à l'établissement de l'ordre du jour, des frais de fonctionnement, du secrétariat, la venue d'un expert ou de la presse.

¹⁶ Circulaire du 15 novembre 2012 relative à la mise en application du décret n° 2012-189 du 7 février 2012 relatif aux commissions de suivi de site.

C. LES SPPPI

Historique

Les Secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI), réunissent quatre « collèges » : élus, industriels, administrations et agences, et enfin « personnalités qualifiées » (notamment associations et syndicats), avec un certain nombre de commissions spécialisées. Les deux premiers ont été créés dans les années 70 sur Fos-Berre et en Basse-Seine pour gérer des situations de crise et ont été suivis d'une quinzaine d'autres, extension géographique, champ d'action et mode de fonctionnement étant adaptés à chaque situation.

Conditions de mise en place

Le Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions et des risques industriels (SPPPI) est un groupe de divers partenaires, rassemblés par un ou plusieurs préfets, dont le travail vise à diminuer le risque industriel et de pollution dans et autour de certaines entreprises (entreprise et installation classée pour la protection de l'environnement, dont installations classées Seveso).

Le groupe dispose d'un budget, d'un secrétariat et de l'assistance des services concernés de l'État ou d'Agences (Agence de l'eau, ADEME)

La coexistence des SPPPI d'une part, des CSS d'autre part se vit en termes de complémentarité plutôt que de concurrence, du fait notamment des différences entre zones géographiques concernées, démarches et modes de dialogue. Par ailleurs, les missions des CSS sont beaucoup plus encadrées par les textes et leur rôle réglementaire qui conduit à un fonctionnement plus formalisé.

Fondement juridique

Le préfet peut, au titre du chapitre V du titre II du livre Ier du code de l'environnement¹⁷, créer un Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions et des risques industriels (S3PI ou SPPPI) et fixer les modalités selon lesquelles ses travaux lui seront présentés.

Composition

Les SPPPI regroupent des représentants des services de l'État, des collectivités territoriales, des entreprises ou organismes à caractère industriel, des associations de protection de l'environnement des personnes reconnues comme qualifiées, ainsi éventuellement que des personnes physiques travaillant ou résidant dans la zone¹⁸.

Le groupe peut solliciter une expertise externe, voire une contre-expertise et évoquer des questions aussi diverses que les moyens de prévention gestion des risques, incluant les systèmes d'alerte et la préparation des riverains à un éventuel accident, les moyens de traiter des séquelles de pollution (Dépollution des sols ou sédiments pollués, etc.).

¹⁷ Décret n° 2008-829 du 22/07/08 portant création des secrétariats permanents pour la prévention des pollutions et risques industriels et modifiant le code de l'environnement (partie réglementaire). Le préfet peut, par arrêté préfectoral ou inter préfectoral, créer des SPPPI « *L'arrêté préfectoral ou inter préfectoral définit la zone géographique pour laquelle le secrétariat permanent pour la prévention des pollutions et des risques industriels est compétent et fixe la liste de ses membres* » (Art.D. 125-35). Les préfets fixent les modalités selon lesquelles les travaux des secrétariats permanents pour la prévention des pollutions et des risques industriels leur sont présentés. (Art.D. 125-36).

¹⁸ Ibid, [Art.D. 125-35](#).

Types de dossiers concernés

Ce sont « des lieux de débats sur les orientations prioritaires en matière de prévention des pollutions et des risques industriels » (dans leur zone de compétence). Ils doivent « contribuer à l'échange ainsi qu'à la diffusion des bonnes pratiques en matière d'information et de participation des citoyens à la prévention des pollutions et des risques industriels »¹⁹. La structure est efficace, notamment pour désamorcer une crise, réduire les émissions polluantes, améliorer la prévention des risques majeurs ou rendre plus fructueuses les relations entre partenaires appartenant à différents collèges.

Par l'information et la concertation, les SPPPRI visent notamment à favoriser les actions tendant à maîtriser les pollutions et nuisances de toutes natures et à prévenir les risques technologiques majeurs des installations classées visées à l'article L. 511-1 du code de l'environnement.

Le SPPPI est chargé d'étudier les fonctions de surveillance et de prévention des pollutions et le cas échéant de faire des propositions d'amélioration, pour une meilleure maîtrise du risque industriel. Le groupe a vocation à produire des réflexions mais aussi des études sur des thèmes liés à la prévention des pollutions et des risques industriels dans sa zone de compétence, y compris sur la question des transports amont et aval de matières dangereuses²⁰.

Les SPPPI peuvent mettre en place des commissions thématiques, en fonction des besoins locaux comme par exemple air, odeurs, bruit, eau, déchets, sites et sols pollués, risques industriels, nouveaux projets...

Rôle de l'Etat

La liste des membres des SPPPI est fixée par le préfet.

Le SPPPI est créé par le préfet pour la zone géographique qu'il précise (Art.D. 125-35 « L'arrêté préfectoral ou inter préfectoral définit la zone géographique pour laquelle le secrétariat permanent pour la prévention des pollutions et des risques industriels est compétent et fixe la liste de ses membres »). L'arrêté peut être préfectoral ou inter préfectoral selon la zone géographique concernée. Dans ce dernier cas l'un des préfets sera coordinateur.

INSTANCES ET SUJETS NON TRAITES DANS CE RAPPORT

CNDP : La Commission nationale du débat public (CNDP), autorité administrative indépendante dont la mission est d'informer les citoyens et de faire en sorte que leur point de vue soit pris en compte dans le processus de décision, n'est pas concernée par notre enquête.

La CNDP pouvant être saisie sur des questions d'intérêt local, régional et national, la FNE y est impliquée à différents titres. Par exemple, FNE a récemment saisi la CNDP pour obtenir l'organisation d'un débat public relatif au projet d'exploitation aurifère de la Compagnie minière de la Montagne d'or, en Guyane et en métropole, projet porté par un consortium russo-canadien Nord Gold/Columbus Gold.

Nucléaire : En ce qui concerne le risque nucléaire, une réglementation spécifique existe en France et n'est donc pas abordé ici.

On peut regretter que, pour des raisons historiques du développement de l'industrie nucléaire, ce sujet soit traité de manière complètement indépendante des instances de concertation, et dont la transparence pourrait être améliorée.

¹⁹ Ibid, [Art.D. 125-36](#).

²⁰ Ibid, l'article D. 125-36.

PARTIE 2

ANALYSE PRATIQUE DU FONCTIONNEMENT DES INSTANCES LOCALES DE CONCERTATION

SECTION 1 : METHODOLOGIE

L'enquête repose sur l'expérience de nos membres qui siègent en région dans les instances de concertation. L'objectif de l'enquête était de recueillir des informations précises et récentes, à partir des retours du terrain de représentants associatifs, sur le fonctionnement des instances de concertation. Ces retours devaient permettre aussi de connaître le ressenti de ces représentants sur le fonctionnement de leur instance et mettre en évidence les bonnes pratiques et les points faibles/forts de chacune des instances.

L'enquête regroupe quatre rubriques :

- 6 questions générales communes aux trois types d'instances
- 22 questions consacrées aux conseils départementaux de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST)
- 21 questions concernant les commissions de suivi de site (CSS)
- 19 questions concernant les secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI).

Le questionnaire a été établi en collaboration avec des membres des associations adhérentes à FNE afin d'être cohérent avec la réalité du terrain. Les détails pratiques de conception du questionnaire et d'identification des répondants sont donnés en annexe. Les résultats sont traduits par des graphiques obtenus à partir de l'analyse des réponses au questionnaire.

Nous avons choisi de vous présenter les réponses aux questions les plus significatives ou représentatives. Certains résultats ont été résumés afin de ne pas alourdir le texte.

SECTION 2 : TRAITEMENT DES RESULTATS

Sur le territoire national on compte un CODERST par département, une CSS pour tout établissement Seveso seuil haut (754), tout centre collectif de stockage recevant des déchets non inertes et toute installation d'élimination de déchets et environ 15 SPPPI.

Représentativité territoriale :

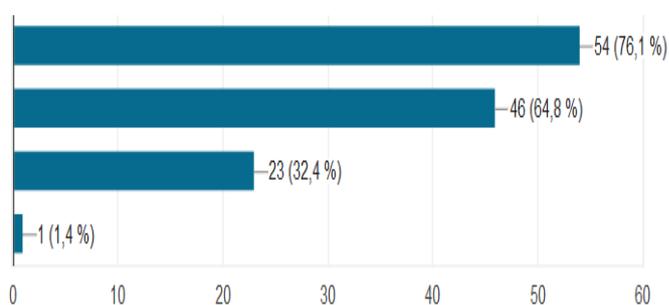
72 participants bien répartis sur le territoire métropolitain. C'est dans les régions Nouvelle Aquitaine, Provence Alpes Côte d'Azur et Auvergne Rhône-Alpes que la participation est la plus forte.



L'analyse des résultats devrait répondre notamment à la question centrale sur la concertation. Ces instances sont-elles utilisées par les associatifs comme un moyen d'accéder à l'information, et par l'administration et les exploitants comme un moyen de communiquer (information descendante) ? Sont-elles de réelles instances de concertation ?

1) Cochez les instances dans lesquelles votre association ou votre fédération est représentée :

72 réponses



CSS
CODERST
SPPPI
Conseil de l'Environnement et des Risques sanitaires et technologiques

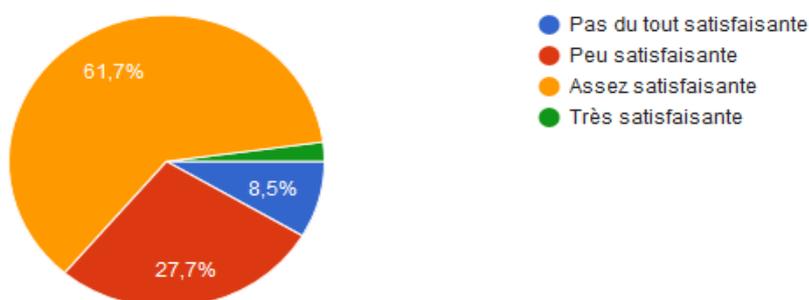
Parmi les 72 répondants associatifs à cette enquête, 54 siègent dans les CSS, 46 dans les CODERST, enfin 23 participent au SPPPI. Ils couvrent l'ensemble du territoire national.

Les résultats de l'enquête indiquent les tendances générales des trois instances de concertation étudiées, les particularités régionales n'apparaissent pas.

A. LES CONSEILS DEPARTEMENTAUX DE L'ENVIRONNEMENT ET DES RISQUES SANITAIRES ET TECHNOLOGIQUES CODERST

2) De manière générale, la concertation dans votre CODERST vous paraît :

47 réponses

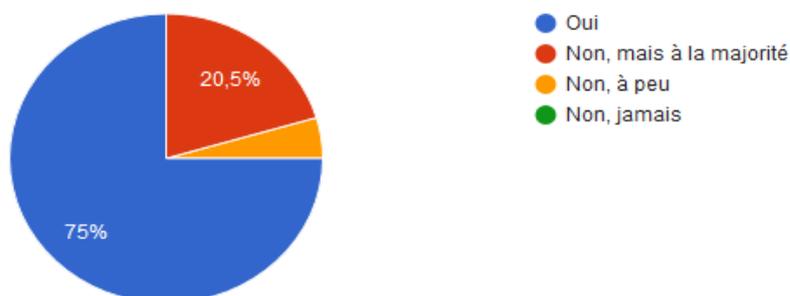


On voit que les avis sont tranchés. Une majorité de personnes 61,7 % se déclare assez satisfaite de la concertation dans le CODERST, 36,2% de personnes déclarent le contraire.

Les avis favorables mettent en évidence le caractère collégial des réunions. Au contraire, les avis défavorables traduisent le fait que l'équité des collègues n'est pas respectée. Certains bénévoles regrettent le peu de temps qui leur est imparti pour pouvoir s'exprimer. Le temps devrait pourtant être l'un des outils essentiels du CODERST afin que chacun puisse donner son avis. À travers ces commentaires on voit que les arguments justifiant la satisfaction ne préjugent pas que l'on se réfère au terme concertation tel que défini plus haut.

3) Sur une année, votre association ou votre fédération participe-t-elle à tous les CODERST ?

44 réponses

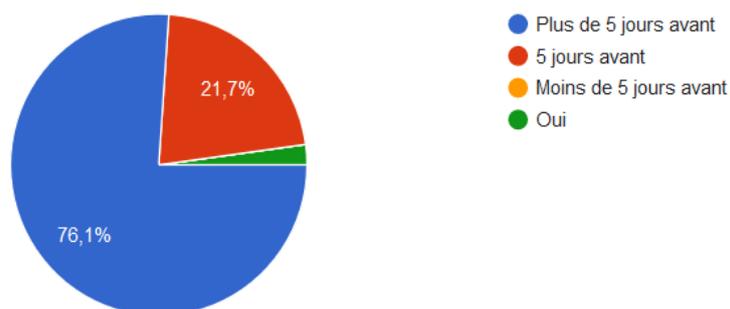


Globalement on voit que les représentants associatifs sont assidus, 75% participent à toutes les séances de CODERST. 20,5% déclarent participer à la majorité des séances.

Seul 4,5% des représentants déclarent participer à peu de séances.

4) Officiellement, l'ordre du jour et les dossiers doivent être envoyés 5 jours avant la séance. En général, dans quel délai vous sont-ils envoyés ?

46 réponses



Le fonctionnement du CODERST est satisfaisant sur l'envoi des documents puisque 76,1% les reçoivent plus de 5 jours avant et 21,7% 5 jours avant.

5) Avez-vous déjà proposé qu'un débat ait lieu sur un sujet ou un projet ?

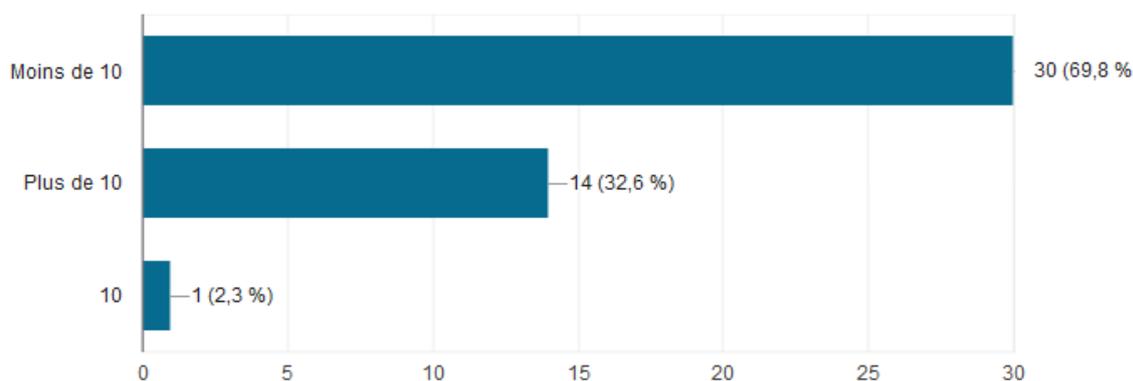
44 réponses



Avec cette question ce qui est visé c'est la possibilité de discuter de sujets d'actualité concernant la compétence du CODERST, et si l'administration accepte de traiter de sujets qui n'intéressent pas directement un projet porté dans le département. On voit que c'est rarement le cas car les représentants ignorent que c'est possible, lorsqu'ils le font c'est rarement retenu et l'ordre du jour très précis, peut servir d'alibi pour refuser de rajouter un point. On touche avec cette question aux limites de l'exercice qui demeure très formel.

6) Combien avez-vous de dossiers en moyenne par séance ?

43 réponses



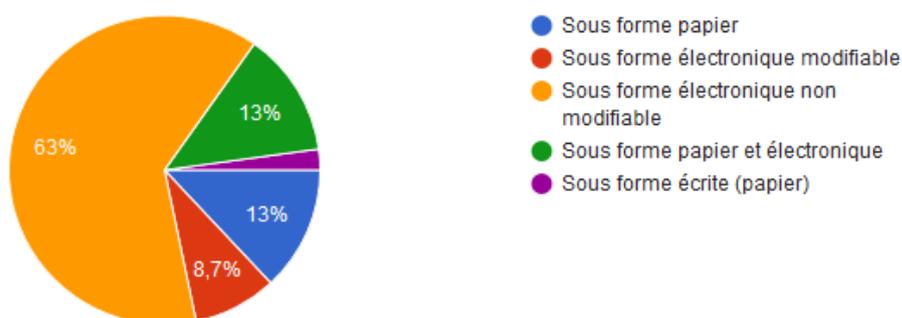
69.8% des réponses montrent que moins de 10 dossiers sont traités par séance de CODERST.

32.6%, examine plus de 10 dossiers sont traités par séance.

On peut penser que consulter moins de dix dossiers par séance devrait permettre une meilleure appropriation des dossiers par les représentants associatifs et laisser un temps nécessaire au débat. Si l'objectif recherché est la concertation. On pourrait conseiller aux instances de privilégier la consultation de moins de dix dossiers par séance.

7) Sous quelle forme recevez-vous les dossiers ?

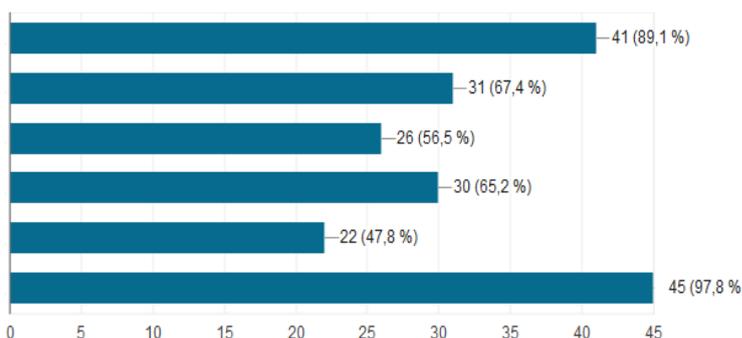
46 réponses



63% des représentants associatifs en CODERST reçoivent les dossiers sous forme électronique non modifiable.

8) Les dossiers comprennent :

46 réponses



Au minimum, une analyse expliquant la demande du pétitionnaire

Une synthèse des avis et remarques déposés lors de l'enquête publique

Le détail des avis de tous les services de l'Etat

Les conclusions du commissaire enquêteur, le détail des réserves et des recommandations

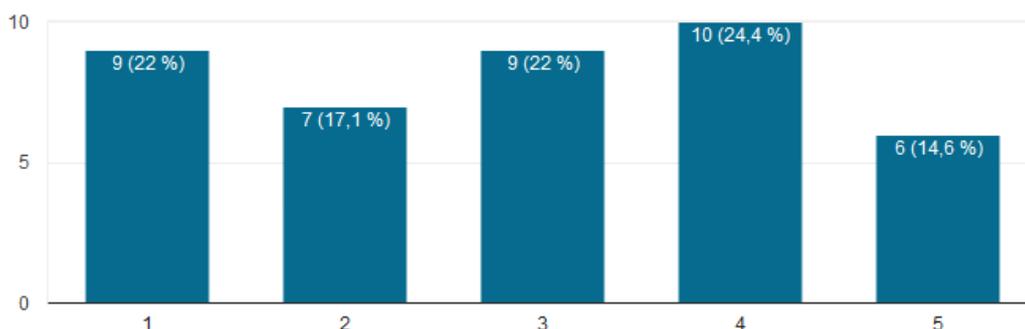
Le détail des avis des collectivités locales concernées.

Les réponses montrent que les dossiers comprennent dans la majorité des cas une analyse expliquant la demande du pétitionnaire (89,1%) ainsi que le projet d'arrêté préfectoral (97,8%).

Ces dossiers sont complétés pour 67,4% des répondants d'une synthèse des avis et remarques déposés lors de l'enquête publique et pour 65,2% des conclusions du commissaire enquêteur, le détail des réserves et des recommandations. On trouve le détail des avis de tous les services de l'Etat dans les dossiers de 56,5% des interrogés et le détail des avis des collectivités locales concernées chez 47,8% des interrogés.

9) Avez-vous constaté une réduction du nombre des dossiers ICPE traités par le CODERST ?

41 réponses



De 1 (non toujours autant de dossiers à examiner) à 5 (oui, beaucoup)

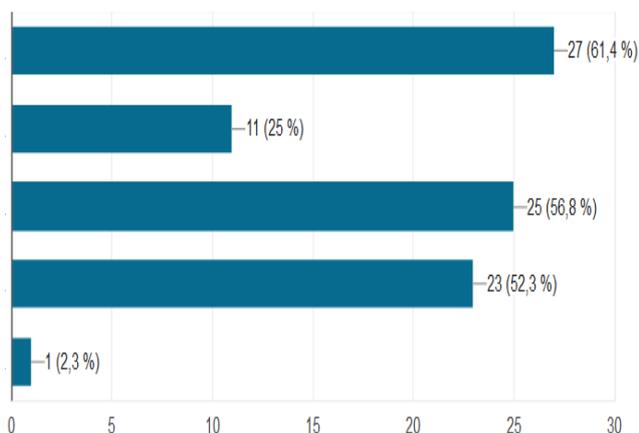
On constate que 39,1% des représentants en CODERST interrogés considèrent qu'il y a eu peu de réduction du nombre de dossiers ICPE traités.

46,4% d'entre eux considèrent qu'une réduction a été effectuée (quantifiée en intensité de 3 22% à 4 24,4%) et 14,6% considère qu'une très importante réduction a été effectuée.

La réduction observée est significative mais sans étude précise il est difficile de relier directement ce phénomène aux évolutions réglementaires. Pourtant, cette modification interpelle au sein de FNE.

10) Comment préparez-vous la séance ?

44 réponses



Avant la réunion, vous prenez contact avec d'autres associatifs de FNE ou hors FNE (non membres de la commission) pour connaître les informations sur le dossier

Si vous êtes plusieurs APNE intéressées, vous vous concertez sur les dossiers dans les jours précédents la réunion

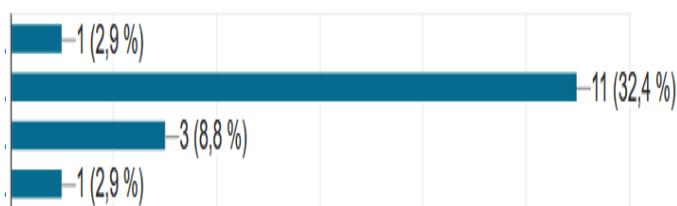
Vous vous concertez sur les dossiers avec les autres collègues ou autres personnes qualifiées, associations de consommateurs, pêcheurs etc.

Vous vous concertez entre titulaire et suppléant sur les dossier

On constate une bonne concertation entre les membres associatifs de FNE adhérents ou non à l'instance ou avec d'autres représentants de l'instance. Il est à noter qu'officiellement il n'y a qu'une seule APNE (titulaire et suppléant) au CODERST.

11) Depuis 2015, avez-vous constaté un moindre accès à l'information ?

34 réponses



Refus d'envoi de documents supplémentaires pour le CODERST

Suppression de certaines pièces du dossier jusqu'ici incluses dans le dossier

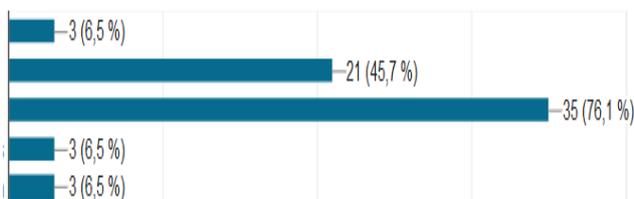
En dehors des CODERST, refus d'accès de certaines informations sur demande

Autres réponses libres : (...)

32,4% des répondants à cette question ont constaté une suppression de certaines pièces dans les dossiers qui étaient jusqu'ici incluses, et 8,8% considèrent qu'ils ne peuvent accéder à des informations en dehors du CODERST, lorsqu'ils en font la demande et dans un cas le représentant a même fait l'objet d'un refus d'envoi de documents supplémentaires pour le CODERST. Il est trop tôt et l'observation pas suffisamment documentée pour la relier à la recrudescence des actes de malveillance à l'encontre de sites industriels Seveso à l'été 2015. Toutefois, comme dans la question sur la réduction des dossiers traités en CODERST, on relève des indices qui suscitent légitimement des interrogations.

12) Vous trouvez cette participation très lourde (temps de préparation, participation, suivi) face à ce que vous avez l'impression d'obtenir ?

46 réponses



Il est possible que votre association perçoive une subvention pour que votre APNE puisse participer au CODERST

Oui, mais au moins l'association reçoit une subvention pour qu'on y participe

Oui et sans aucun avantage financier

Oui, mais cela permet d'accéder à certaines informations qu'on n'aurait pas en dehors de cette instance

Parfois

Non

Pour la majorité des répondants (76,1%), la participation au CODERST permet d'accéder à des informations qui ne sont pas accessibles autrement. Il est à préciser pour près de la moitié des répondants qu'ils ne perçoivent aucun dédommagement.

13) Interpellez-vous directement, en tant que représentant associatif, le pétitionnaire présent à la séance ?

46 réponses



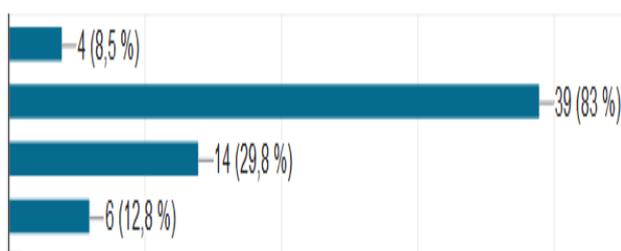
Oui, et j'obtiens une réponse précise

Oui, et je n'obtiens pas de réponse précise

Ce résultat atteste de l'échange entre le représentant associatif et le pétitionnaire dans la majorité des cas.

14) Comment votre proposition est-elle prise en compte ?

47 réponses



Les représentants d'APNE peuvent s'exprimer facilement en demandant la parole, mais ils ne sont pas écoutés

Les représentants d'APNE peuvent s'exprimer facilement en demandant la parole, et obtiennent des réponses à leurs questions

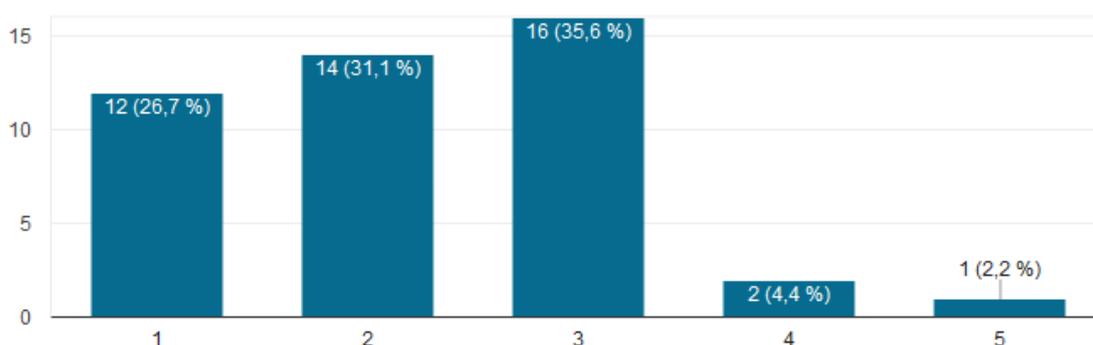
Les représentants d'APNE sont sollicités pour qu'ils donnent leur avis

Les représentants d'APNE ont du mal à faire entendre leur position

83% des répondants rapportent qu'ils peuvent s'exprimer facilement lors des réunions. Seulement 30% sont sollicités pour donner un avis mais près de 10 % d'entre eux ne sont pas écoutés. Cette constatation sera qualitativement explicitée par les questions suivantes.

15) Obtenez-vous, par votre prise de parole, des modifications du projet de prescriptions destinées à accompagner l'arrêté préfectoral ?

45 réponses



De 1 (jamais) à 5 (toujours)

57,8% des représentants en CODERST interrogés considèrent que leur prise de parole n'aboutit pas à l'obtention de modifications du projet de prescriptions destinées à accompagner l'arrêté préfectoral.

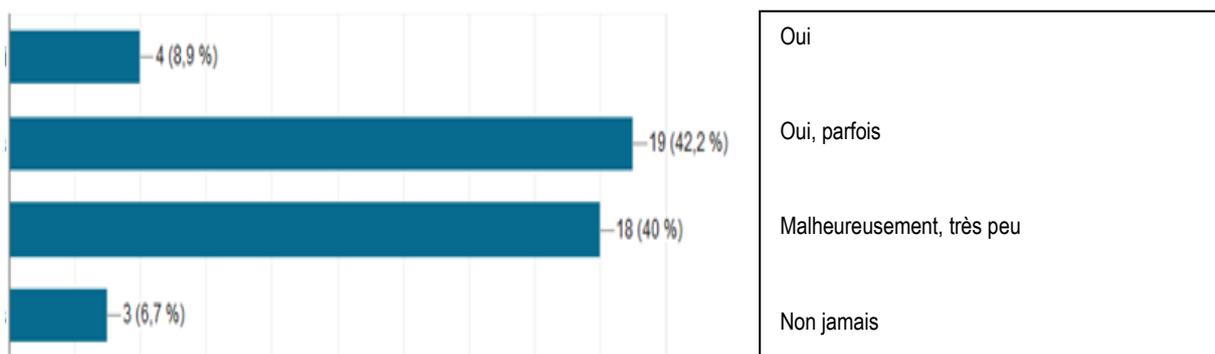
35,6% d'entre eux considèrent qu'il leur arrive d'obtenir des modifications du projet de prescription.

6,6% des interrogés n'obtiennent que rarement, voire jamais des modifications du projet de prescriptions accompagnant l'arrêté préfectoral.

Ces résultats montrent qu'au-delà de l'information sur les dossiers qui est de bonne qualité (question n° 8), la concertation ne semble pas très efficace.

16) Pensez-vous que votre participation au CODERST permette d'améliorer la prise en compte de l'environnement dans les projets ?

45 réponses

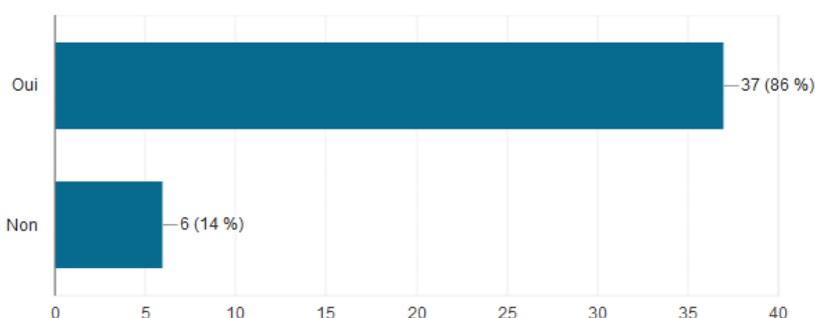


51,1 % des interrogés, un peu plus de la moitié, considèrent que leur participation au CODERST permet d'améliorer la prise en compte de l'environnement dans les projets, sachant que 42,2 % qualifie la prise en compte du terme « parfois ».

40% considèrent que leur participation n'améliore que très peu la prise en compte de l'environnement, et 6,7% des interrogés considèrent que leur participation au CODERST n'améliore jamais la prise en compte de l'environnement dans les projets. Ce résultat n'est pas tranché, on peut regretter que s'agissant de la prise en compte de l'environnement il n'y ait pas une majorité qui se dessine. Les représentants associatifs ont l'impression d'être écoutés mais ils ne sont pas entendus.

17) Pensez-vous que le fait que les services de l'État disposent d'un vote fausse l'avis du CODERST ?

43 réponses



85,7% des représentants pensent que le fait que l'État dispose d'un vote fausse l'avis du CODERST. En effet, pour la plupart, le CODERST ne peut pas vraiment être considéré comme une instance de concertation vu le poids très relatif des associations par rapport au poids des services de l'État et collectivités.

Pour les représentants associatifs, le fait que les services de l'état qui instruisent les dossiers participent au vote est discutable.

Les situations de blocage

Perception d'une proximité des services de l'Etat avec les industriels, une volonté de servir les lobbys.

Les associations ne peuvent pratiquement jamais obtenir un vote positif en leur faveur. Les représentants considèrent que leurs propositions ne sont pas prises en compte.

Temps de parole. Lors des interventions orales des représentants associatifs ressentent une pression à leur rencontre et une courte durée d'intervention leur est le plus souvent accordée, il faudrait plus de temps pour traiter d'un sujet.

Représentativité. Les représentants associatifs sont minoritaires, du fait de la répartition des voix et de la prépondérance structurelle donnée aux services de l'État. Surreprésentation de l'Etat / Poids de l'Etat trop important dans le quorum.

Problème de communication des informations. Présentation d'une petite parcelle du dossier lors d'un grand projet, problème d'accès à certaines informations (avis, rapport, arrêtés).

Pas de souplesse pour l'adaptation des décisions administratives.

Les recommandations de FNE sur le fonctionnement du CODERST :

Thématiques	Recommandations
Équité des informations sur les dossiers détenus par les différents collègues	Les dossiers pourraient être transmis plus en amont de la réunion afin de mieux préparer les séances : meilleure information et enrichissement des dossiers présentés. Ce qui ressort est que la plupart des services concernés ont été consultés et se sont prononcés avant même la séance, des négociations ont lieu entre l'administration, le demandeur et le corps consulaire, et les seuls à ne pas être tenus au courant de l'évolution du dossier sont les APNE et les associations de consommateurs.
Équité des collègues représentés au sein de l'instance	Une meilleure représentation des parties éviterait que l'Etat ne soit pas surreprésenté. Une meilleure représentation de la société civile est nécessaire, elle est actuellement minoritaire. Veiller à une répartition équitable du temps de parole entre les collègues.

Financement et formations à destination des ANPE	<p>Financer la participation des APNE, remboursement des frais de déplacement, valoriser le bénévolat.</p> <p>Mettre en place de formations destinées aux représentants associatifs pour leur permettre d'aborder plus facilement les parties techniques de certains dossiers.</p>
Équilibre des votes lors des séances	<p>Rééquilibrer les votes entre les différents collègues. Les services de l'État disposent dans cette commission d'un poids excessif. Or ils ont la possibilité, bien en amont de donner leur avis au Préfet représentant de l'État qui va signer la décision administrative.</p> <p>Imposer un vote à bulletin secret à la place du vote à main levée Obtenir que les services instructeurs de l'État ne votent pas, en effet ce qui en ressort est qu'il est à la fois juge et partie.</p>
Redéfinition du rôle du CODERST	<p>Redéfinir le rôle du CODERST, cette instance est aujourd'hui plus une chambre d'enregistrement qu'un espace de concertation.</p> <p>Son avis est toujours celui proposé par l'Etat étant donné sa surreprésentation dans l'instance.</p>

B. LES COMMISSIONS DE SUIVI DE SITE CSS

Les commissions de suivi de sites ont remplacé les comités locaux d'information et de concertation (CLIC) existants pour des installations Seveso seuil haut et les commissions locales d'information et de surveillance (CLIS) présentes autour des installations de déchets.

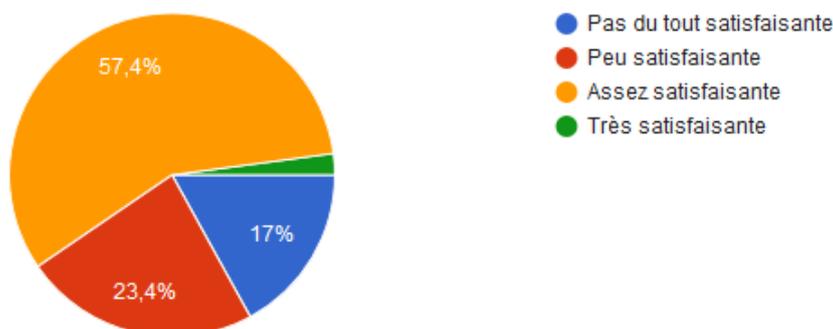
Seulement 16% des CSS sont créées indépendamment des structures anciennes CLIC et CLIS.

65% des participants aux CSS quelle que soit leur origine rapportent qu'elles se réunissent une fois par an.

La majorité des répondants(52%) estiment que le passage aux commissions de suivi de site(CSS) n'a pas permis de dépasser les limites par rapport aux structures anciennes CLIC et CLIS.

1/ De manière générale, la concertation dans votre CSS vous paraît :

47 réponses

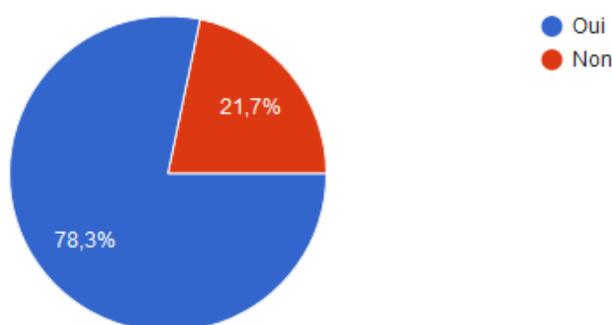


Pour 57% des représentants en CSS, la concertation paraît assez satisfaisante.

Cependant 17% des répondants rapportent que la concertation n'est pas du tout satisfaisante et pour 23,4% la concertation est peu satisfaisante. C'est donc 40,4% qui estiment que la concertation n'est pas satisfaisante en CSS. On peut noter que certains bénévoles regrettent, ici aussi, le peu de temps qui leur est imparti pour s'exprimer. Le temps semble être l'un des aspects essentiels de la concertation. D'une manière générale, la plupart des bénévoles se sentent écoutés mais pas entendus.

2/ L'organisation de l'instance met-elle sur un pied d'égalité l'ensemble des collègues ?

46 réponses

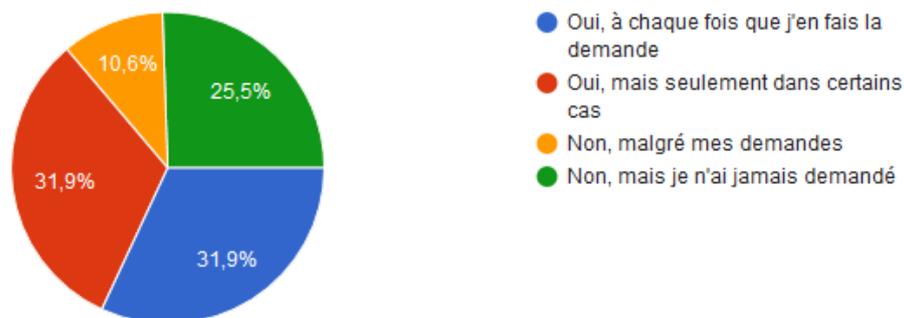


Selon 78,3% des représentants associatifs en CSS interrogés, l'instance met sur un pied d'égalité l'ensemble des collègues.

Pour les 21,7% restants, ce n'est pas le cas.

3/ Avez-vous déjà obtenu l'inscription de certains points à l'ordre du jour ?

47 réponses

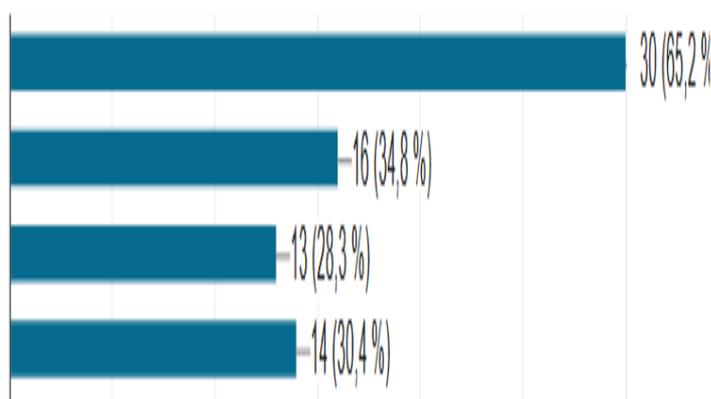


Ces résultats ne sont pas tranchés ; pour 31,9% des participants, il est possible d'inscrire certains points à l'ordre du jour simplement en en faisant la demande, mais pour 31,9%, il est possible d'inscrire certains points à l'ordre du jour seulement dans certains cas.

Pour 10,6%, d'entre eux il n'est pas possible d'inscrire certains points à l'ordre du jour malgré des demandes et 25,5% des représentants n'ont jamais demandé à ajouter des points à l'ordre du jour.

4/ Comment préparez-vous la séance ?

46 réponses



Si vous l'estimez nécessaire selon le dossier, avant la réunion, vous prenez contact avec d'autres associatifs (non membres de la commission) pour connaître les informations sur le dossier

Si vous êtes plusieurs APNE, vous vous concertez dans les jours précédents la réunion

Vous vous concertez avec les autres collègues ou autres personnes qualifiées, associations de consommateurs, pêcheurs etc.

Vous trouvez le poids de cette participation très lourde (temps de préparation, participation, suivi) face à ce que vous avez l'impression d'obtenir

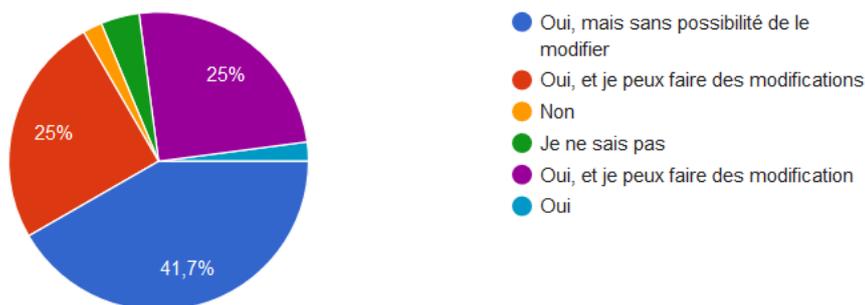
Vous n'avez pas le temps de faire cette concertation en amont, l'ordre du jour étant envoyé trop tardivement

Autres...

Comme dans les CODERST on note une bonne concertation entre les représentants associatifs.

5/ Un compte rendu est-il rédigé après chaque réunion ?

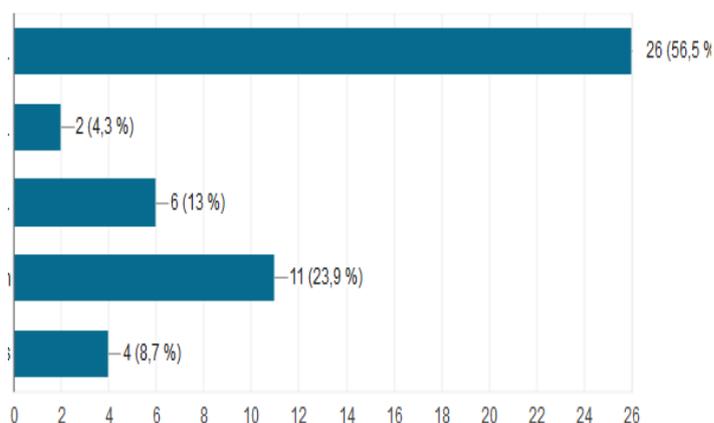
48 réponses



Dans la majorité des cas un compte rendu, modifiable ou non, est disponible après les réunions.

6/ L'instance a-t-elle déjà demandé des contrôles, études ou analyses ?

46 réponses



Oui, et ces contrôles ont été réalisés

Oui, mais ils n'ont jamais été réalisés

Oui, mais lorsque c'est l'association de protection de l'environnement qui les demande, elles ne sont jamais réalisées

Non

Je ne sais pas

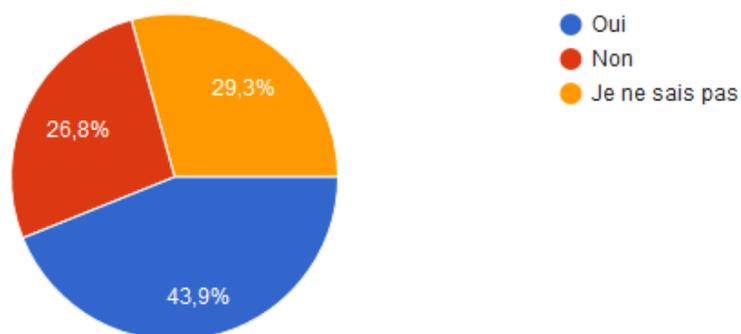
56,5% des représentants associatifs déclarent que l'instance a déjà demandé des contrôles, études ou analyses et que ceux-ci ont été réalisés.

17% déclarent que des demandes ont été effectuées mais, surtout quand elles proviennent de l'association de protection de l'environnement, les contrôles ne sont jamais réalisés (13%).

23.9% déclarent que l'instance n'a jamais demandé des contrôles, études ou analyses.

7/ Si oui, des actions concrètes ont-elles débouché de ces demandes ?

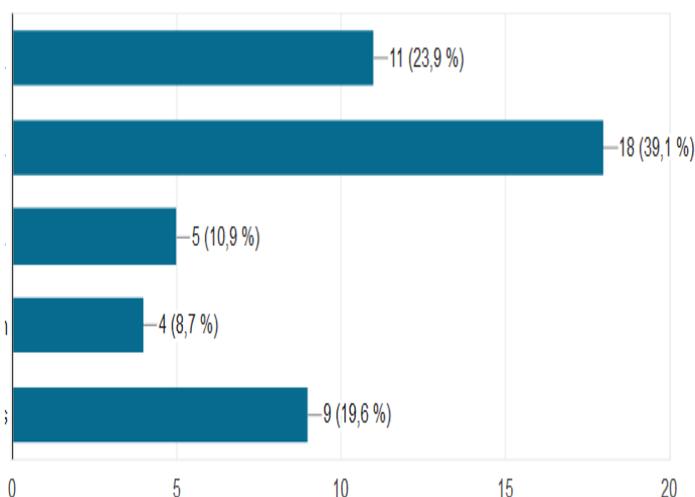
41 réponses



On constate qu'à 43,9% ces demandes ont découlé sur des actions concrètes tandis qu'à 26,8% elles n'ont pas débouché sur des actions concrètes.

8/ Les APNE émettent-elle des propositions (mesures organisationnelles, actions de préventions, exercice grand public....) ?

46 réponses



Oui, et elles sont prises en compte

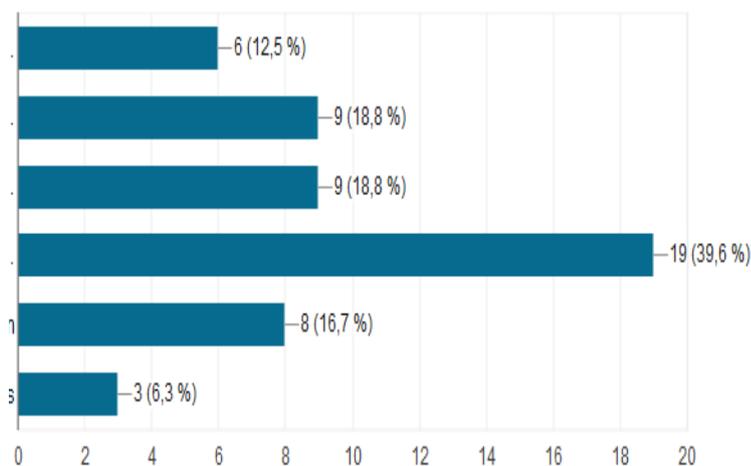
Oui, mais elles ne sont que rarement prises en compte

Autres (réponses libres)...

On voit que les propositions émises par le milieu associatif sont prises en compte chez pratiquement un quart des cas. C'est encore insuffisant mais c'est encourageant. Ce résultat montre que la concertation doit être encouragée et développée.

9/ L'instance est-elle informée en cas d'accident ou d'incident ?

48 réponses



Oui, dès que possible et une réunion spécifique est organisée pour les événements les plus graves

Oui, dès que possible, sans réunion de l'instance

Oui, mais une fois que la situation a été réglée

Oui, mais seulement lors de la réunion annuelle parmi les points de l'ordre du jour

Non

Je ne sais pas

Selon 12,5% des interrogés, l'instance est tenue au courant dès que possible et une réunion spécifique est organisée pour les événements les plus graves

Pour 18,8% l'instance est informée dès que possible, sans réunion de la CSS

18,8% se disent informés une fois que la situation a été réglée.

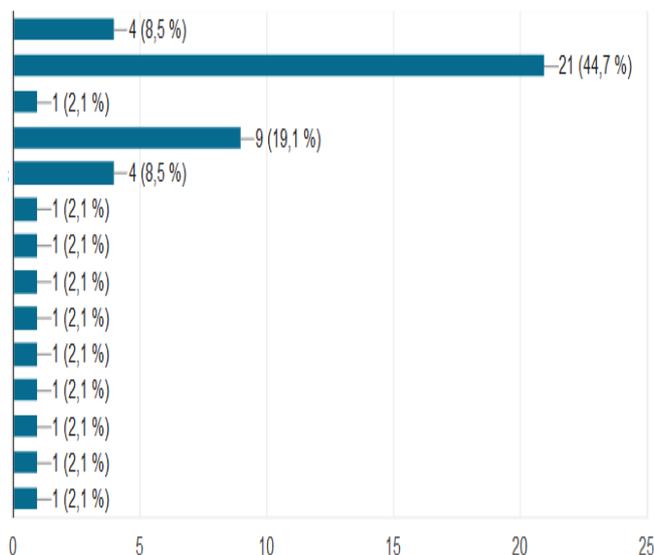
Tandis que pour la plupart, 39,6% des interrogés, l'instance est informée seulement lors de la réunion annuelle parmi les points de l'ordre du jour.

Enfin, 16,7% des interrogés ne sont pas informés de l'accident. C'est trop ; il n'est pas admissible que les membres associatifs d'une instance de concertation ne soient pas informés d'un accident.

On voit que l'information de l'instance sur les accidents ou incidents liés à l'exploitation dépend du paysage local. On note que la communication sur les accidents est effectuée dans la plupart des cas. Pourtant ce refus, dans un certain nombre de cas, de communiquer « à chaud » est la preuve d'un dysfonctionnement sérieux, car la CSS a été créée pour informer et nourrir la concertation.

10/ L'instance a-t-elle mené des actions d'information auprès des citoyens ?

47 réponses



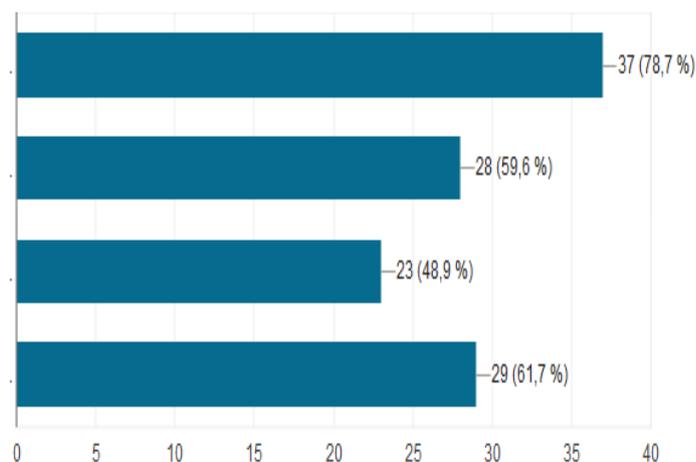
- Oui, souvent et c'est un succès
- Oui, mais rarement
- Non, nous avons essayé une fois et c'était un échec
- Non, nous n'avons jamais essayé
- Je ne sais pas
- Autres...

Près de 45% des répondants ont eu une information mais ils précisent que cela se fait rarement.

Par ailleurs, 54% des répondants n'ont eu qu'une seule visite du site. On peut penser que l'information s'est faite à cette occasion.

11/ Évaluation des apports de votre participation au profit de l'association :

47 réponses



- Accès à de l'information
- Meilleure connaissance des acteurs de décision
- Meilleure compréhension des processus de décision
- Amélioration de la prise en compte de l'environnement dans les projets

Pour 78,7% des représentants, leur participation leur apporte un accès à de l'information, une meilleure connaissance des acteurs de décision (59,6%), une meilleure compréhension des processus de décision (48,9%), une amélioration de la prise en compte de l'environnement dans les projets (61,7%).

Les chiffres obtenus montrent que les apports sont vécus comme très positifs.

Les situations de blocage de la CSS

Transparence. Absence de publication des rapports. Pas d'écoute / mauvaise volonté des industriels. Manque de diffusion d'information par les industriels / Manque de transparence / Peur de communiquer sur les situations dangereuses

Dysfonctionnements. « La gouvernance à 5 est un leurre ». La représentativité est satisfaisante dans la composition des collèges, mais il y a un fonctionnement inégal. Il y a un problème de temps, trop de dossiers rassemblés sur une seule séance. Les déplacements sont chronophages et l'absence de contrepartie financière aggrave cette situation.

Image de la CSS. Elle n'émet pas d'avis (sauf exceptions), elle est donc vécue par l'État comme un lieu d'information et non de débat donc pas une instance de la concertation.

Les recommandations de FNE sur le fonctionnement des CSS :

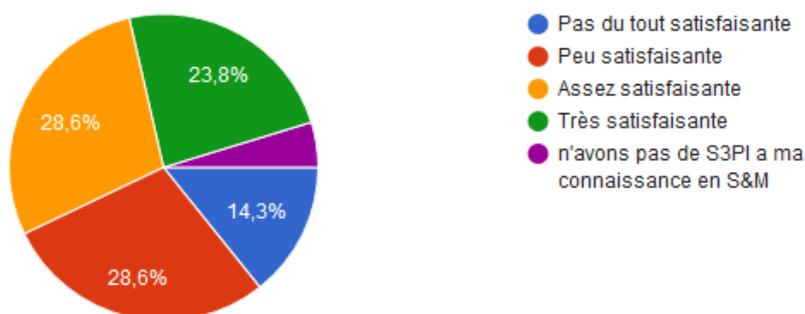
Thématiques	Recommandations
Financement	-Doter les CSS d'un budget autonome (frais engagés téléphone, photocopies, impressions de mails, etc.) permettant d'assurer les missions et de financer si besoin des contre-expertises indépendantes - Prévoir pour les associations une indemnité forfaitaire et, au minimum, le remboursement des frais de déplacement des membres des APNE
Renforcer le lien de confiance entre les industriels et le milieu associatif	- Obligation d'un accès libre au site pour avoir accès aux anomalies - Obligation de prévenir l'association et d'informer dès lors qu'un accident advient
Transmission et qualité des dossiers	- Transmission des dossiers complets avant les réunions, comprenant toutes les études, les expertises et autres interventions en même temps que la convocation
Créer de meilleures conditions de débat	- Fréquence plus importante des séances si nécessaire / une meilleure organisation à mettre en place : mise en place d'une CSS par trimestre pour diminuer le nombre de dossiers par séance notamment lorsqu'il y a une grosse activité sur une usine par exemple. - Meilleure circulation de l'information nécessaire Formation nécessaire des représentants associatifs et des élus de l'instance aux problématiques rencontrées

C. SECRETARIAT PERMANENT POUR LA PREVENTION DES POLLUTIONS INDUSTRIELLES (SPPPI)

Dans plus de 50% des réponses, il existe plusieurs SPPPI dans la région concernée. Le périmètre territorial varie d'une région à l'autre, du département à une grande zone selon l'activité déployée. Dans 65% des cas les SPPPI se réunissent plusieurs fois par an. Les relations entre les SPPPI sont bonnes avec l'administration, moyennes avec les collectivités territoriales, plus mitigées avec les syndicats et bonnes avec les riverains même si 21% d'entre eux disent n'avoir aucune relation.

1/ De manière générale, la concertation dans votre S3PI vous paraît :

21 réponses

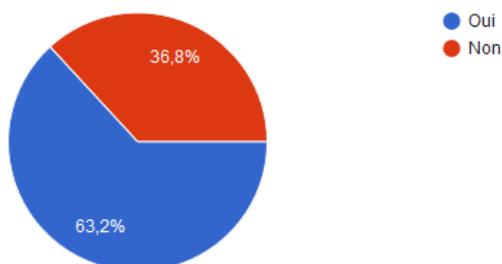


Pour 28,6% des représentants associatifs en SPPPI, la concertation semble assez satisfaisante et pour 23,8% d'entre eux la concertation semble très satisfaisante.

Mais, 28,6% des répondants, juge la concertation peu satisfaisante, même chose pour 14,3% d'entre eux qui vont plus loin et juge que la concertation n'est du tout satisfaisante. Les résultats ne sont pas tranchés et ne permettent pas d'émettre un avis. On peut regretter que s'agissant d'une structure de concertation l'avis ne soit pas tranché.

2/ L'organisation de l'instance met-elle sur un pied d'égalité l'ensemble des collègues ?

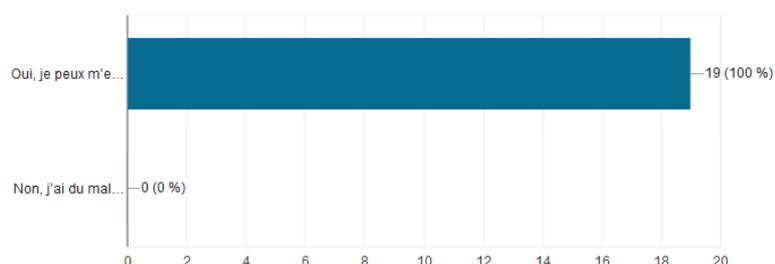
19 réponses



Pour 63,2% des représentants associatifs siégeant en SPPPI, l'instance met sur un pied d'égalité l'ensemble des collègues.

3/ Pouvez-vous librement vous exprimer ?

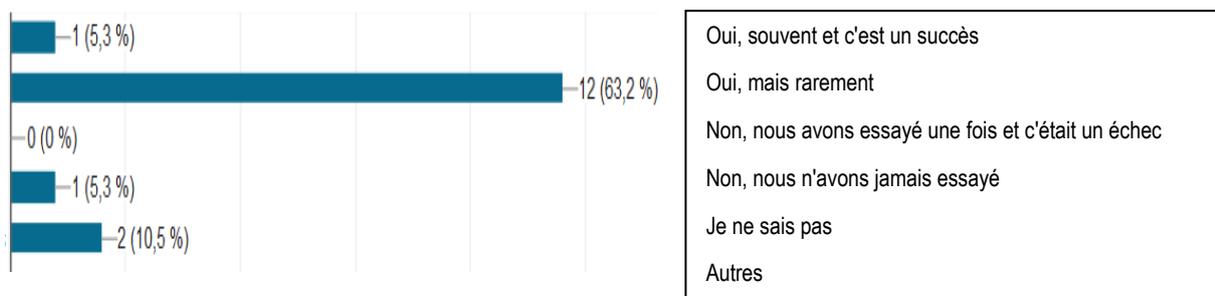
19 réponses



À l'unanimité, les représentants associatifs siégeant en SPPPI disent pouvoir librement s'exprimer dans cette instance.

4/ L'instance a-t-elle mené des actions d'information auprès des citoyens ?

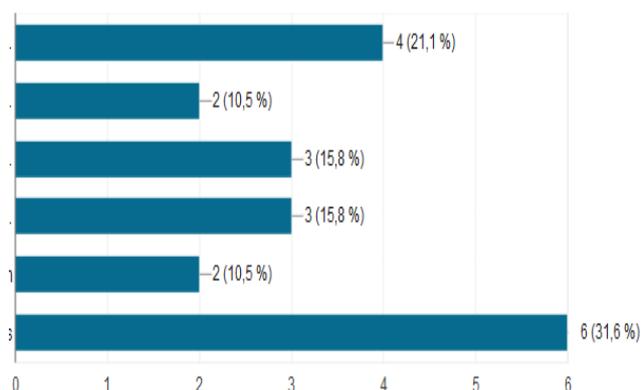
19 réponses



Selon les résultats l'instance n'a mené que rarement des actions d'information auprès des citoyens.

4/ L'instance est-elle informée en cas d'accident ou incident ?

19 réponses

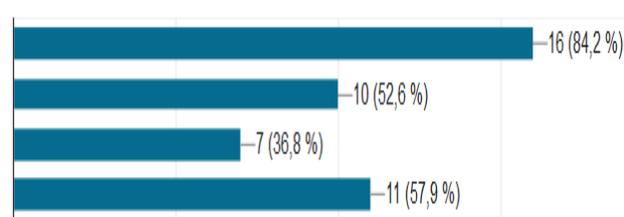


- Oui, dès que possible et une réunion spécifique est organisée pour les événements les plus graves
- Oui, dès que possible, sans réunion de l'instance
- Oui, mais une fois que la situation a été réglée
- Oui, mais seulement lors de la réunion annuelle parmi les points de l'ordre du jour
- Non
- Je ne sais pas

Seulement un tiers des répondants est prévenu « à chaud » lors d'un accident et 10 % ne le sont pas du tout. Ces chiffres montrent que la structure n'est pas considérée comme une réelle instance de concertation même si une information est faite à distance de l'accident dans un tiers des cas.

5/ Qu'apporte à votre association votre participation au S3PI ?

19 réponses



- Meilleure connaissance des acteurs de décision
- Meilleure compréhension des processus de décision
- Meilleure compréhension des processus de décision
- Améliorer la prise en compte de l'environnement dans les projets
- Autres

La participation au SPPPI permet d'accéder à des informations qui ne seraient pas délivrées autrement pour 84,2% des répondants et avoir une meilleure connaissance des acteurs de décision (52,6%). Pour plus de la moitié d'entre eux cette participation permet une meilleure prise en compte de l'environnement dans les projets

Situations de blocages du SPPPI

Diminution des moyens financiers et du nombre d'inspecteurs pouvant impacter le fonctionnement des commissions.

Manque de participation des APNE dans la prise de grandes décisions.

Représentativité satisfaisante dans la composition des collèges, mais un fonctionnement inégal.

Absence de scientifiques choisis par les représentants associatifs, face à ceux souvent proposés par les industriels.

Difficulté d'obtenir de l'administration un budget pour faire réaliser des études ou mesures de pollution par un laboratoire indépendant.

Manque de visites systématiques des sites industriels pour constater la réalité du terrain en termes de risques.

Les recommandations de FNE sur le fonctionnement du SPPPI :

Thématiques	Recommandations
Communication Plus de collaboration nécessaire	<ul style="list-style-type: none"> - Effectuer une diffusion plus en amont des dossiers précédant la réunion du SPPPI. Cette diffusion en amont est essentiel pour les représentants des APEN qui doivent trop souvent composer avec un délai très court qui ne leur laisse ni le temps de comprendre ni le temps de préparer la réunion, ni de se libérer pour participer. - Mettre en place un travail plus collaboratif
	<ul style="list-style-type: none"> - Intégrer des compétences juridiques au sein des SPPPI, - Rappeler le rôle clef du SPPPI : contrôler les activités industrielles.
Équité des collèges	<ul style="list-style-type: none"> - Équilibrer la représentation des associations et de l'administration (équité des collèges nécessaire)
Financement	<ul style="list-style-type: none"> - Rembourser les frais liés aux réunions qui sont à la charge des représentants associatifs

SYNTHESE GLOBALE DES RESULTATS

Une forte implication du mouvement FNE. Il ressort de cette enquête une forte implication du mouvement FNE à travers ses associations régionales et locales. Cela traduit le travail d'un grand nombre de bénévoles, dont le statut n'est pas reconnu. Ainsi il y a une asymétrie réelle de représentativité et de moyens entre les différents collèges.

Concertation, un terme qui ne correspond pas à la réalité du terrain. Les instances ne sont pas vécues comme de réelles instances de concertation mais au mieux comme un lieu de débat et souvent comme une structure destinée simplement à informer. La majorité des répondants n'obtiennent pas, avec leur prise de parole au CODERST, de modifications du projet de prescriptions qui accompagnent l'arrêté préfectoral.

Un fonctionnement pas toujours satisfaisant. Plusieurs points méritent d'être relevés : équité du temps de parole, qualité des dossiers fournis (complets et compréhensibles), délai de remise des dossiers, respect de la liberté d'expression, entendre et prendre en compte les remarques et propositions des associations.

Une représentation de la société civile minoritaire dans les instances de concertation. La parité n'est pas assurée entre associatifs et professionnels, l'équité des collèges siégeant dans les instances n'est pas respectée. A l'heure actuelle, l'État est surreprésenté et la société civile est minoritaire. Au CODERST, les services instructeurs de l'État votent, ils sont « juge et partie » et le vote à main levée pose la question de la légitimité du vote.

Le choix des associations membres des instances n'est pas toujours pertinent. Les associations membres des instances n'ont pas toutes une bonne connaissance de l'environnement, c'est un élément important qui pèse sur la représentativité des associations. La situation est plutôt satisfaisante s'agissant des CODERST, où la loi exige que les associations soient des APNE agréés et représentatives, même si l'État a parfois des difficultés à trouver des ANPE acceptant d'y siéger. Dans les CSS en revanche, s'il est normal que des petites associations ou des riverains puissent siéger, l'État ne choisit pas toujours les associations les plus appropriées par rapport aux questions traitées.

Un sentiment de moindre accès à l'information. Les représentants associatifs se sont clairement exprimés sur ce point dans cette enquête.

DES PISTES POUR L'AMELIORATION DE LA CONCERTATION

Donner aux instances leur statut initial. Lors de la création, les instances étaient décrites comme des instances de concertation voire de codécision. Il s'agit donc de revenir aux objectifs initiaux.

Penser au financement des associations pour faciliter l'exercice de leurs missions dans les instances de concertation. Un statut de bénévole doit être adopté à l'image de celui des représentants des syndicats.

Former ou au moins renforcer les connaissances des membres associatifs siégeant dans les instances de concertation. Un débat suppose une presque égalité de connaissances pour les deux parties. La connaissance est aussi l'élément indispensable pour que les représentants associatifs soient force de proposition que la concertation puisse prendre toute sa place et que leurs avis soient pris en compte. Des formations *ad hoc* doivent donc être dispensées.

Prévoir la présence d'un panel de scientifiques et techniciens recommandés tant par l'industriel à l'initiative du projet que par les représentants associatifs. Le débat serait ainsi rééquilibré pour être optimal et contradictoire, le cas échéant, si les parties s'opposent sur le projet.

CONCLUSION

L'analyse des résultats du travail réalisé ici, une enquête auprès des représentants associatifs siégeant au CODERST, au CSS et au SPPPI, nous permet de dégager plusieurs axes de réflexion.

Tout d'abord, une réforme est nécessaire. Mais est-ce possible ? Les CODERST, CSS et SPPPI ne sont pas de réelles instances de concertation. Même si les répondants sont relativement satisfaits de leur participation, ils le sont surtout pour l'accès à l'information qu'elle leur réserve. Leurs réponses montrent qu'ils considèrent qu'il n'y a pas de réelle concertation. À titre d'exemple, nous pouvons citer qu'en cas d'accident les représentants des SPPPI (10%), des CSS (16,7%) ne sont pas informés et que les propositions venant des associations ne sont que très rarement reprises, voire jamais dans la plupart des cas.

Cette divergence d'appréciation ne viendrait-elle pas de la vision française de l'intérêt général ? Contrairement à la conception anglo-saxonne qui définit l'intérêt général comme résultant de la somme des intérêts individuels, en France on considère l'intérêt général comme une finalité d'ordre supérieur aux intérêts individuels. L'intérêt général est le critère de définition des régimes de droit public et c'est lui qui dicte l'action de l'administration. L'organisation des structures et instances répond à cette orientation. Seule, une réforme pourrait permettre de satisfaire l'intérêt général tout en facilitant la mise en place d'une réelle concertation. Cette réforme toucherait, en particulier, les conditions de nominations par les préfets des membres des instances, la représentativité des différents collègues, les attributions du droit de vote dans les instances et ses modalités.

Nous avons déjà alerté sur l'impact que le risque de simplification lié à l'évolution réglementaire pourrait avoir sur le droit à l'information et in fine sur la sécurité industrielle. De même, nous avons aussi attiré l'attention sur la prise en compte, tout à fait légitime, de la menace terroriste qui risque de diminuer de manière drastique l'information disponible. Dans l'enquête réalisée ici, plusieurs éléments comme la diminution du nombre de dossiers examinés en CODERST et la perception, par les représentants associatifs, d'un moindre accès à l'information, sont des indices convergents qui nous conduisent à renforcer notre vigilance sur le droit à l'information. Si nous n'y prenons pas garde, cette réduction de l'information disponible risque de s'intensifier dans l'avenir, comme le montrent les évolutions constatées dans les récents traités internationaux (CETA...).

La restriction de l'accès à l'information des parties prenantes ainsi mise en évidence dans cette étude est-elle conforme aux prescriptions réglementaires ? Qu'il s'agisse des droits fondamentaux mis en exergue par la convention d'Aarhus, de l'article 7 de la charte de l'environnement ou du code de l'environnement, tout citoyen a le droit d'être informé sur l'environnement et sur les risques auxquels il est exposé. Les seules restrictions prévues par le législateur au cas par cas, sont des possibilités de rejet, après étude, des demandes d'informations. Dans le cas de la menace terroriste, les aménagements prévus conduisent à un refus a priori, de ne pas donner certaines informations. Pour certains types d'informations, seules certaines catégories de demandeurs seraient légitimes pour les obtenir.

La légitimité de la place du citoyen dans les débats environnementaux est maintenant reconnue dans les textes réglementaires, français comme européens. Mais la vigilance s'impose pour éviter que les pratiques ne viennent la remettre en cause, de manière délibérée ou insidieuse.

BIBLIOGRAPHIE

Guide des pratiques d'association et de concertation dans le cadre des PPRT. Appui à la mise en œuvre de la réglementation liée à l'appréciation de la maîtrise des risques et de l'urbanisation. Ineris, 30/06/2010
<http://www.ineris.fr/centredoc/guide-pratiques-association-concertation-pprt.pdf>

ULLMANN, Gabriel Les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Des origines de la nomenclature à l'enregistrement. Thèse de doctorat en Droit de l'environnement, sous la direction de Jean Untermaier, soutenue le 29-09-2015 à Lyon 3, dans le cadre de École doctorale de droit (Lyon).

FNE

La maîtrise des risques industriels en France, Guide pratique à l'usage des militants et des riverains. France Nature Environnement, avril 2014.

Études du réseau Risques et impacts industriels :

CSS, pistes d'amélioration pour une concertation renforcée, FNE, décembre 2015 ;

A la recherche des informations sur les sites –DREAL, Base nationale ICPE, CEDRIC - Recommandations simples pour plus de transparence, FNE, mars 2013.

Webographie :

<https://www.deciderensemble.com/>

« La diffusion tous azimut des données sur les matières dangereuses est abandonnée ». Actu-Environnement.com - Publié le 26/09/2016 <https://www.actu-environnement.com/ae/dossiers/industriels/diffusion-tous-azimut-donnees-matieres-dangereuses-abandonnee.php>

ANNEXES

LES LOIS ET LE CADRE REGLEMENTAIRE

Code de l'environnement

La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (www.legifrance.gouv.fr)

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (www.legifrance.gouv.fr)

L'ordonnance du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement (www.legifrance.gouv.fr)

L'ordonnance du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes (www.legifrance.gouv.fr)

Le décret du 21 avril 2016 relatif à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement (www.legifrance.gouv.fr)



Le décret du 25 avril 2017 relatif aux procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement (www.legifrance.gouv.fr)

L'article R. 121-2 du code de l'environnement (www.legifrance.gouv.fr)

L'article L. 120-1 du code de l'environnement (www.legifrance.gouv.fr)

L'article L. 121-2 du code de l'environnement (www.legifrance.gouv.fr)

L'article L. 121-8 du code de l'environnement (www.legifrance.gouv.fr)

L'article L. 121-10 du code de l'environnement (www.legifrance.gouv.fr)

L'article L. 121-15 et suivants du code l'environnement (www.legifrance.gouv.fr)

L'article L. 123-2 du code de l'environnement (www.legifrance.gouv.fr)

L'article L. 123-19 du code de l'environnement (www.legifrance.gouv.fr)

Les articles L. 123-19-1 à L. 123-19-7 du code l'environnement (www.legifrance.gouv.fr)

Les articles L. 123-20 et suivants du code l'environnement (www.legifrance.gouv.fr)

Autorité environnementale

Articles L.122-1, L.122-4, R.122-6 et R.122-17 du code de l'environnement

Articles L.104-1, L.104-2 et R.104-21 du code de l'urbanisme.

Risques industriels

Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages

Ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement complétée par le Décret n° 2010-367 du 13 avril 2010 modifiant la nomenclature des installations classées et ouvrant certaines rubriques au régime de l'enregistrement

Directive 82/501/CEE dite directive Seveso 1 du 24 juin 1982

La directive 96/82/CE dite directive Seveso 2 du 1^{er} juin 1996 modifiée par la directive 2003/105/CE du 16 décembre 2003

La directive 2012/18/UE du 4 juillet 2012

La directive 2008/1/CE dite « directive IPPC », la directive relative aux grandes installations de combustion (2001/80/CE), la directive sur l'incinération de déchets (2000/76/CE), la directive relative aux émissions de solvants (1999/13/CE) et trois directives relatives à l'industrie du dioxyde de titane (78/176/CEE, 82/883/CEE, 92/112/CEE)

Commission de suivi de sites

Le code de l'environnement et le code de l'urbanisme, modifiés par le présent décret, peuvent être consultés, nouvelle rédaction, sur le site Légifrance (<http://www.legifrance.gouv.fr>).

L'article 247 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2012/2/7/DEV1131879D/jo/texte>

<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2012/2/7/2012-189/jo/texte>

METHODOLOGIE ET DEMARCHE

Établissement de la liste de destinataires

Courrier adressé aux associations membres de FNE :

« Bonjour à toutes et à tous,

Le réseau risques et impacts industriels de France Nature Environnement élabore une enquête sur le fonctionnement des instances de concertation dans le domaine industriel (CSS, CODERST, SPPPI).

L'objectif est d'élaborer des propositions d'amélioration de leur fonctionnement à partir de témoignages des représentants associatifs du mouvement FNE siégeant dans ces instances.

Pour recueillir les avis de ces représentants, nous sommes en train d'élaborer un questionnaire qui leur sera prochainement envoyé par email. A l'issue de cette enquête, l'analyse des résultats sera publiée dans un rapport, et une cartographie des représentants sera élaborée, fondée sur l'annuaire de ces représentants.

Pour que cette enquête reflète la réalité de terrain, nous avons besoin de récolter les coordonnées des représentants associatifs dans ces instances.

Certains d'entre vous représentent les APNE dans ces instances, ou connaissent ces représentants. Ainsi n'hésitez pas à écrire à camille.luce@fne.asso.fr pour nous relayer les listes des représentants dans les CODERST, SPPPI, CSS.

Nous vous remercions par avance de vos relais d'information qui permettront la diffusion de notre enquête.

Bien cordialement »

Courrier adressé aux DREAL :

« Bonjour,

Le réseau risques et impacts industriels de France Nature Environnement travaille sur une enquête sur le fonctionnement des instances de concertation dans le domaine industriel (CODERST, CSS, SPPPI).

L'objectif est d'élaborer des propositions d'amélioration de leur fonctionnement à partir de témoignages des représentants des associations environnementales y siégeant.

Pour cela, il faut d'abord que nous récoltions les coordonnées des membres de ces instances, c'est pour cela que je me permets de vous envoyer cet email.

Vous pouvez écrire à camille.luce@fne.asso.fr afin de nous relayer les listes de personnes siégeant en SPPPI, CODERST, CSS.

Nous vous remercions par avance de vos relais d'information qui permettra l'avancement de notre étude.

Bien cordialement »

Grâce au service lien fédéral de FNE, nous avons pu relayer une demande relative aux associatifs siégeant dans ces instances. Nous avons identifié les associations ou fédérations locales, les représentants nouvellement identifiés ou les représentants déjà connus afin que le questionnaire puisse être diffusé au plus grand nombre. L'identification des représentants FNE a été complétée au cas par cas par la consultation des arrêtés préfectoraux des instances.



L'élaboration du questionnaire

L'enquête s'est réalisée en plusieurs étapes :

Etape 1 : Rédaction du projet de questionnaire avec consultation interne FNE (directoire du réseau Risques Industriels).

En parallèle, nous avons mené quelques entretiens avec des représentants d'associations siégeant dans des CSS, CODERST et SPPPI. Ce questionnaire avait pour but d'interroger les associations sur le fonctionnement des instances de concertation (CODERST, CSS, SPPPI) notamment sur leurs bonnes ou mauvaises pratiques.

Etape 2 : Validation du questionnaire par les membres du groupe de travail du directoire du réseau Risques et Impacts Industriels. Des réunions ont été organisées où le questionnaire a été débattu, des remarques et modifications ont été apportées afin d'être cohérent avec la réalité du terrain.

Etape 3 : Diffusion du questionnaire à l'ensemble des membres de FNE, représentants associatifs des associations adhérentes de la fédération France Nature Environnement, siégeant dans les instances de concertation.

L'enquête était composée de quatre rubriques :

- Une rubrique de questions générales avec 6 questions
- Une rubrique concernant les conseils départementaux de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) avec 22 questions
- Une rubrique concernant les commissions de suivi de site (CSS) avec 21 questions
- Une rubrique concernant les secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI) avec 19 questions

Enfin, envoi du questionnaire aux représentants associatifs.