

Le régime de l'enregistrement des installations classées : les fruits passeront-ils la promesse des fleurs ?

PAR JEAN-PIERRE BOIVIN
AVOCAT À LA COUR

L'ESSENTIEL

La fin de la décade devrait-elle être regardée comme une année faste pour le droit de l'environnement ?

A en juger par les nombreux sujets que le Grenelle a porté au premier plan, la réponse pourrait être positive. Parmi ces sujets, il en est un qui ne sera pas passé inaperçu : le nouveau régime de l'enregistrement, dont le temps de maturation aura finalement été extrêmement bref pour une réforme présentée comme emblématique de l'allègement des procédures.

Décrets n°s 2010-367, 2010-368 et 2010-369 du 13 avril 2010 (JO du 14 avril, textes n°s 8 à 9), ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 (JO du 12 juin, p. 9563) et loi n° 2009-179 du 17 février, article 27 (JO du 18 février, p. 2841).

Apparue initialement sous la terminologie de procédure d'« autorisation simplifiée » dans le rapport sur la simplification de la réglementation des installations classées (Rapport IGE/05/032, 11 janv. 2006, F. Barthélemy et M. Grimot), cette réforme a été portée par une volonté politique forte du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM) qui a voulu que le cadre juridique en soit arrêté et les premières mesures d'application mises en œuvre dès la fin de l'année 2009.

Le pari est pratiquement tenu puisque, dans la foulée des textes fondateurs, le premier galop d'essai vient d'aboutir. En effet, le ministère de l'écologie a choisi le secteur de la logistique et des stations-service pour tester la réactivité du nouveau régime et viennent ainsi d'être successivement publiés le décret n° 2010-368 fixant la procédure d'enregistrement, le décret n° 2010-367 modifiant la nomenclature des installations classées, ainsi que les premiers arrêtés ministériels concernant en particulier les entrepôts¹ et les stations-service². Une circulaire est en préparation et devrait être très prochainement publiée pour accompagner la mise en place de cet arsenal réglementaire qualifié de « majeure » par le ministère de l'écologie lui-même.

Au volontarisme affiché par les pouvoirs publics, la doctrine n'a pas manqué de faire un large écho, manifestant ainsi

un net regain d'intérêt pour le droit des installations classées. La lecture de ces premières analyses révèle une tonalité générale globalement très critique, mais pour des motifs parfois contradictoires. Dépasant le discours convenu sur les vertus simplificatrices du nouveau système, les auteurs se sont, en effet, attachés à débusquer les limites – voire les contradictions – de la mécanique nouvellement mise en place.

Alors qu'à travers les premiers arrêtés se présente le baptême du feu pour tester les vertus attendues de l'enregistrement, on peut se demander si ces commentaires ne révèlent pas d'ores et déjà un décalage assez substantiel entre les ambitions affichées et les résultats concrets que la réforme est sur le point de produire. Cependant, poussant plus loin la réflexion, on peut se demander si d'autres enjeux – plus lourds – ne commencent pas à apparaître. Le temps paraît venu d'esquisser une mise en perspective des enjeux du nouveau régime dont certains ont globalement fait l'objet d'un consensus qui mérite cependant d'être revisité, tandis que d'autres ont généré des positions tranchées reposant parfois sur des postures idéologiques. Enfin d'autres enjeux, pourtant lourds de conséquences, n'ont pas, à ce jour, cristallisé l'attention.

► Genèse et vertus du nouveau régime de l'enregistrement

La France a ce trait singulier d'être la patrie du droit de l'environnement industriel et de posséder la législation la plus ancienne et la plus complète en ce domaine.

En effet, dès le 15 octobre 1810, le décret impérial jetait les bases d'une véritable charte de coexistence entre les industries polluantes et leur voisinage et esquissait un régime d'équilibre qui, à maints égards, inspire encore aujourd'hui l'action des pouvoirs publics. L'entrée en vigueur du nouveau régime de l'enregistrement vient donc saluer le bicentenaire d'une législation efficace et d'un juge aux pouvoirs spécialement étendus.

Paradoxalement, cette législation s'est trouvée victime de son succès et a souffert d'un phénomène d'hypertrophie sous la poussée conjuguée du législateur interne et du droit européen.

(1) Arrêté du 15 avril 2010 relatif aux prescriptions générales applicables aux entrepôts couverts relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 1510 de la nomenclature des installations classées ; arrêté du 15 avril 2010 relatif aux prescriptions générales applicables aux entrepôts frigorifiques relevant du régime de l'enregistrement ; arrêté du 15 avril 2010 relatif aux prescriptions générales applicables aux dépôts de papier et de carton relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique 1530 de la nomenclature ; arrêté du 15 avril 2010 relatif aux prescriptions générales applicables aux stockages de polymères relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique 2662 de la nomenclature ; arrêté du 15 avril 2010 relatif aux prescriptions générales applicables aux stockages de pneumatiques et de produits dont 50% au moins de la masse totale unitaire est composée de polymères relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique 2663.

(2) Arrêté du 15 avril 2010 relatif aux prescriptions générales applicables aux stations-service relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique 1435 de la nomenclature.

Le droit interne des installations classées a connu de nombreuses vicissitudes et, dès son origine, la police des installations classées a été marquée du sceau des trois classes (période 1810-1976). La réforme de 1976 fût présentée comme une simplification, ne laissant plus subsister que deux régimes. D'une part, la loi du 19 juillet 1976 a institué un régime d'autorisation assez lourd fondé sur des prescriptions édictées au cas par cas et à l'issue d'une enquête publique et de consultations de l'ensemble des services intéressés. D'autre part, la même loi a maintenu un régime souple et rapide de déclaration, mécanisme extrêmement léger reposant sur le respect spontané par les exploitants de « prescriptions types » arrêtées par l'administration centrale et, pour l'essentiel, reprises par l'autorité préfectorale.

Cette construction dualiste, simple et claire, a été peu à peu érigée par les pouvoirs publics en cadre privilégié de leur action en matière de protection de l'environnement. Le tournant de cette évolution a été matérialisé à travers les grandes réformes du 13 juillet 1992 et du 4 janvier 1993 élargissant considérablement le périmètre d'influence de la législation sur les installations classées et annexant des pans entiers de l'activité économique jusqu'alors exclusivement soumis à d'autres réglementations (installations agricoles, installations de déchets, carrières). Il en est notamment résulté une recrudescence des installations soumises à cette police puisqu'on ne dénombrait pas moins de 51 000 installations soumises à autorisation et 450 000 installations soumises à déclaration au 31 juillet 2008 (installationsclassées.ecologie.gouv.fr).

A cette première poussée de nature quantitative est venue s'ajouter une seconde poussée d'origine communautaire et d'inspiration essentiellement qualitative. Sur le schéma binaire ci-dessus rappelé sont, en effet, venues se greffer des approches sectorielles principalement issues des grandes directives communautaires³ qui ont conduit à forcer l'évolution de la nomenclature (introduction des seuils hauts et bas

des établissements Seveso, installations soumises à la directive IPPC) et à en rendre la lecture plus complexe et parfois opaque. Face à ces mouvements de fond, et en particulier à la définition d'un périmètre européen de la réglementation issue de la directive IPPC (environ

15 000 installations concernées pour la France), les pouvoirs publics ont été pris de court et n'ont pas immédiatement saisi l'occasion pour procéder à un élagage devenu indispensable pour préserver la compétitivité des entreprises françaises face à leurs partenaires européens.

L'appel au reflux d'une réglementation devenue trop exubérante a néanmoins fait son chemin et, dès 2005, le ministère de l'écologie a proposé d'en alléger le poids en jouant principalement sur le relèvement des seuils d'autorisation et de déclaration de la nomenclature. Le conseil

supérieur des installations classées (CSIC) a stigmatisé cette approche et, lors de sa séance du 21 juin 2005, a proposé que soit étudiée la création d'un régime intermédiaire entre la déclaration et l'autorisation. Par une lettre de mission du 30 juin 2005 adressée à l'inspection générale de l'environnement, le ministre de l'écologie a chargé ce service de réaliser un examen exhaustif des procédures administratives en matière d'installations classées et de proposer les simplifications qu'il estimerait nécessaire d'y apporter, notamment au moyen de la création d'un régime intermédiaire d'autorisation simplifiée. Telle a été l'origine du rapport Barthélemy et Grimot sur la simplification de la réglementation des installations classées.

Après quelques vicissitudes et notamment un sérieux coup de chaud la nuit du 4 août 2008 où le gouvernement n'est pas parvenu à imposer sa réforme dans la loi de modernisation de l'économie (loi LME), le projet fut d'abord repris dans l'avant-projet de la loi Grenelle II, avant d'être retiré pour être inséré, le 19 décembre 2008, dans le projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, au motif que le gouvernement entendait ne pas perdre de temps.

C'est dans ce cadre que le gouvernement a été habilité à prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour créer un régime d'autorisation simplifiée (art. 27 de la loi n° 2009-179 du 17 févr. 2009). Le rapport au président de la République relatif à l'ordonnance résume l'esprit de la réforme et les hautes ambitions nourries par les pouvoirs publics pour ce nouveau régime paré de nombreuses vertus.

La première de ces vertus concerne un recentrage des actions de l'Etat, l'objectif étant d'assurer une meilleure mobilisation des moyens de l'action publique pour les canaliser, d'une part, vers les dossiers présentant un fort enjeu au plan de la protection de l'environnement et, d'autre part, vers les actions de contrôle des installations présentant le plus de risques pour l'environnement et les tiers.

Un deuxième objectif de la réforme est davantage tourné vers les exploitants eux-mêmes et, en particulier, les exploitants des petites installations. A cet égard, l'objectif consiste à alléger les procédures administratives pour les catégories d'installations qui présentent des risques non négligeables mais parfaitement connus et qui peuvent être efficacement prévenus au moyen de prescriptions standardisées. Dans ce cadre, l'ordonnance prévoit un raccourcissement substantiel des délais d'instruction qui ne devront pas dépasser cinq mois alors que le délai statistique moyen pour une autorisation dépasse une année.

Le troisième objectif est de donner une meilleure visibilité aux exploitants sur les conditions de réalisation de leurs projets. En effet, à partir de prescriptions techniques standardisées qui seront définies au niveau national à travers un arrêté ministériel, les exploitants connaîtront clairement la règle du jeu au moment même de la conception de leur projet et pourront en intégrer les contraintes dans le montage financier.

La quatrième vertu attendue du nouveau régime réside en ce qu'il est censé contribuer à responsabiliser les exploitants. En effet, à travers le dossier d'enregistrement, les pétitionnaires auront démontré dans leurs dossiers qu'ils seront à même de respecter l'ensemble de la réglementation applicable. Ces

(3) Directive « plans-programmes » n° 85/337/CE du 27 juin 1985 ; Directive Seveso II n° 96/82 CE du 9 déc. 1996 ; Directive IPPC n° 96/61 du 24 sept. 1996 remplacée par la directive 2008/1/CE du 15 janv. 2008..

engagements devraient aussi, en cas d'entorse, constituer un catalyseur de la responsabilité pénale des exploitants.

Enfin, le nouveau régime est paré d'une ultime vertu qui emprunte les traits du pragmatisme et de la prudence en ce sens que le préfet garde la possibilité de basculer vers la procédure d'instruction du régime d'autorisation s'il lui apparaît – à travers l'instruction du dossier – que la demande qui lui est soumise présente des risques particuliers ou cumulés.

Ainsi résumé, le cahier des charges retenu dans l'ordonnance pour le nouveau régime apparaît au premier abord séduisant. Mais c'est naturellement à travers le décret précité d'application de l'ordonnance et les premiers arrêtés ministériels que les véritables traits du nouveau régime peuvent être saisis. Une première image se dessine alors, plus prosaïque, plus crue, et révèle d'ores et déjà des zones d'ombre que la pratique devra s'efforcer de dissiper.

► Les enjeux faisant l'objet d'un consensus sous bénéfique d'inventaire

Il ressort de la discussion parlementaire comme de la présentation de la réforme faite par l'administration centrale et des nombreux commentaires de la doctrine qu'un consensus s'est dessiné pour affirmer que l'un des effets importants du nouveau régime d'enregistrement sera de dégager des moyens humains pour les redéployer vers d'autres priorités.

LES GAINS EN MOYENS HUMAINS ATTENDUS DE LA RÉFORME

Les priorités sont de deux ordres : permettre à l'administration des installations classées de mieux se concentrer sur les dossiers à fort enjeu et, parallèlement, dégager des moyens supplémentaires pour assurer un meilleur contrôle quantitatif et qualitatif des installations regardées comme prioritaires (installations IPPC et Seveso) et permettre une meilleure mise en œuvre du programme stratégique 2008-2012 de l'Inspection des installations classées.

Pourtant, à y regarder de plus près, le gain espéré est loin d'être assuré.

En ce qui concerne, tout d'abord, les moyens humains dédiés à l'instruction des dossiers, il est nécessaire de garder à l'esprit deux éléments qui devraient conjuguer leurs effets. En premier lieu, on doit souligner une forte tendance à surestimer le temps passé par l'inspection sur les dossiers d'autorisation. Si cette appréciation est naturellement vraie pour les installations Seveso et les IPPC, il n'en va pas de même pour nombre d'installations soumises à autorisation dont l'instruction est déjà facilitée par des arrêtés ministériels qui ont pour objet de standardiser les prescriptions et de faciliter d'autant l'instruction des demandes. Dans ce type de dossiers, les études d'impact et de dangers servent, en quelque sorte, de manuel de vérification et de mise en œuvre des exigences posées par l'arrêté ministériel et le rôle des services est alors essentiellement de vérifier la cohérence du dossier de demande et de s'assurer de la bonne prise en compte de la

sensibilité du milieu. En second lieu et à l'inverse, il convient de ne pas sous-estimer le temps qui devra être consacré à l'instruction des dossiers d'enregistrement, tant en ce qui concerne l'appréciation de la sensibilité environnementale du

L'un des effets importants du nouveau régime d'enregistrement sera de dégager des moyens humains pour les redéployer vers d'autres priorités.

lieu d'implantation qu'en ce qui concerne, le cas échéant, le cumul des incidences du projet avec celles d'autres projets, ouvrages ou travaux. Outre cette mobilisation des énergies au moment de l'instruction du dossier, il y aura également lieu de prendre en

compte le temps nécessaire au contrôle de l'application des nouveaux arrêtés ministériels et le suivi des installations soumises à enregistrement.

En ce qui concerne, tout d'abord, l'instruction du dossier, l'article R. 512-46-4 du code de l'environnement impose au pétitionnaire de fournir des éléments suffisamment précis permettant d'assurer la compatibilité de son projet avec un certain nombre de documents de planification et d'objectifs de préservation des milieux. Ce texte énumère chacun des éléments autour desquels le pétitionnaire doit articuler son dossier.

Ainsi le 4° de l'article précité prévoit-il tout d'abord l'évaluation de la compatibilité du projet avec les documents d'urbanisme en vigueur. On doit, à cet égard, rappeler une disposition importante de l'ordonnance du 11 juin 2009 précitée et qui est destinée à éviter que ne se reproduisent les difficultés rencontrées lors de la mise en place de la loi du 4 janvier 1993 relative aux carrières. L'article 20 de ce texte précise « Sauf dispositions contraires expresses d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, les dispositions de ce document relatives aux installations classées soumises à autorisation approuvées avant la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance sont applicables à celles des installations classées qui étaient soumises avant cette date à autorisation et sont désormais soumises à enregistrement ».

Le 6° de ce même article impose une étude d'incidences à chaque fois que le projet est susceptible de porter atteinte à un site Natura 2000, soit que le projet se situe lui-même dans une zone Natura 2000, soit qu'il soit visé par une liste locale, complémentaire de la liste nationale, arrêtée par l'autorité administrative compétente en application de l'article L. 414-4, III, 2° du code de l'environnement. L'article R. 414-23, I, du même code fixe le contenu du dossier d'évaluation des incidences.

Le 9° invite enfin le pétitionnaire à établir la compatibilité de son projet avec une importante série de schémas et programmes de planification et de protection de l'environnement listés aux 4° à 11° de l'article R. 122-17 du code de l'environnement. Parmi les plus contraignants de ces derniers, on peut citer le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (4°), le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (5°), les schémas départementaux des carrières (10°). Ce même alinéa – à travers l'article R. 222-36 – renvoie également à l'appréciation du projet par rapport aux plans de protection de l'atmosphère. Ce type d'exigences ne manquera pas de s'avérer délicat à satisfaire. En effet, en raison de la voca-

tion programmatique de la plupart de ces documents leur rédaction est souvent assez souple et conçue en termes d'objectifs. Il sera, en conséquence, souvent délicat pour le pétitionnaire et ses bureaux d'études de dégager un critère de compatibilité suffisamment précis et fiable.

Dans cette hypothèse, le pétitionnaire sera naturellement conduit à étayer sa démonstration et à rédiger un document d'impact sectoriel dont l'administration aura à contrôler l'exactitude et le bien-fondé. Sous cet angle déjà, l'instruction du dossier pourra, dans de nombreux cas, s'avérer assez lourde.

Par ailleurs, si l'examen de compatibilité conduit par le pétitionnaire constitue bien une condition nécessaire à la délivrance de l'enregistrement, on doit relever qu'il ne s'agit en rien d'une condition suffisante pour asseoir la légalité de son projet. Encore faut-il, en effet, que l'installation, qui – aux termes mêmes de la loi – est réputée présenter des « dangers ou

Il sera souvent délicat pour le pétitionnaire et ses bureaux d'études de dégager un critère de compatibilité suffisamment précis et fiable.

inconvenients graves» (art. L. 512-7 C. envir.) ne heurte pas d'autres intérêts faisant l'objet d'une protection particulière (ZNIEFF, arrêté de biotope, plans naturels régionaux, réserve naturelle nationale et régionale, etc.) par rapport aux critères de sensi-

bilité du milieu retenus par le droit européen au point 2 de l'annexe III de la directive 85/ 337/ CE du 27 juin 1985 et expressément rappelés dans le projet de circulaire.

Or, l'article L. 512-7-2 du code de l'environnement fait obligation au préfet de vérifier si le dossier qui lui est présenté peut faire l'objet d'une procédure d'enregistrement ou si, en raison de la sensibilité du milieu, il y a lieu de décider du basculement vers la procédure d'autorisation. Pour statuer ainsi, les services du préfet devront vérifier le degré de sensibilité du milieu et apprécier si ce dernier justifie le passage à la procédure d'autorisation. En l'absence d'étude d'impact, le pétitionnaire n'aura normalement pas abordé ces questions dans son dossier. C'est donc aux services de l'Etat qu'il appartiendra concrètement de prendre le relais et de fournir au préfet les éléments dont il a besoin pour statuer. Ces mêmes services devront également mettre le préfet en mesure de trancher dans l'hypothèse où les incidences du projet viendraient à se cumuler avec celles d'autres demandes en cours d'instruction dans le même périmètre. Là encore, les services seront mis à contribution puisqu'ils devront fournir au préfet les arguments pour motiver son éventuelle décision de basculer ou, au contraire, sécuriser sa décision de poursuivre la procédure d'enregistrement.

En ce qui concerne, ensuite, la vie de l'installation soumise à l'enregistrement, il y aura nécessairement lieu de distinguer entre la période de lancement du régime de l'enregistrement et les mesures de contrôle des installations en vitesse de croisière.

Sur le second point, on peut penser que les installations soumises à enregistrement ne seront pas particulièrement consommatrices d'unités d'œuvre. Il n'en reste pas moins que, pour des installations dont on a déjà souligné qu'elles sont réputées présenter des « dangers ou inconvenients graves » pour les intérêts protégés, il est quelque peu paradoxal

qu'il n'ait pas été décidé de leur appliquer le mécanisme de contrôle périodique des installations soumises à déclaration issu de l'article L. 512-11 du code de l'environnement.

Sur le premier point, la mise en œuvre du régime de l'enregistrement nécessitera une attention soutenue de la part de l'inspection des installations classées. En effet, pour l'essentiel, les installations soumises à ce nouveau régime seront prélevées sur le parc des installations relevant aujourd'hui de l'autorisation (par exemple, il a été décidé de basculer 90 % des entrepôts aujourd'hui soumis à autorisation vers le régime de l'enregistrement) et l'administration a fait savoir qu'elle profiterait de la rédaction des arrêtés ministériels pour remettre à niveau ses exigences. Ceci devrait se traduire concrètement par des prescriptions générales globalement plus contraignantes que les prescriptions des arrêtés individuels issues du régime de l'autorisation. Pour les installations anciennes, qui passeront du régime A vers le régime E, la totalité des prescriptions générales n'aura pas vocation à s'appliquer mais, pour autant, des pans importants de ces prescriptions se trouveront appliqués dans le cadre du calendrier fixé par chacun des arrêtés ministériels. Il en résultera des travaux de mise à jour et des nouvelles consignes d'exploitation dont l'administration devra bien vérifier la mise en place et la bonne exécution.

La question de la maîtrise des délais a été également présentée comme l'un des éléments structurants de la réforme. Une telle maîtrise est, en effet, censée alléger la procédure d'obtention du titre et améliorer l'attractivité du sol français pour les investisseurs.

LE RACCOURCISSEMENT DES DÉLAIS

Facialement, l'affichage d'un délai maximal de cinq mois, le cas échéant prolongé de deux autres mois, peut paraître attractif comparé à des délais statistiques de l'ordre de douze à quinze mois pour l'obtention d'une autorisation. On rappellera cependant que la circulaire du 18 avril 2005 concernant l'instruction des demandes d'autorisation, l'information des entreprises et la maîtrise des délais avait fixé aux services un délai maximum de douze mois pour le bon aboutissement d'une procédure d'autorisation.

Une comparaison sur ces seules bases ne donnerait toutefois qu'une vision très imparfaite de la réalité. En effet, les véritables critiques des opérateurs ne portent pas tant sur le délai d'instruction lui-même que sur l'absence d'encadrement de la phase qui précède l'instruction du dossier et qui est dite « phase de recevabilité ». L'une des craintes communément exprimées par les opérateurs réside dans l'absence de maîtrise des délais « d'amont » du dossier. Au demeurant, le nouveau régime d'enregistrement n'échappera pas à cette même critique dans la mesure où il ne cherche pas à remédier, sur ce point, aux dérives constatées dans l'application du régime de l'autorisation et où il n'encadre pas davantage les délais de la phase de recevabilité avant que le dossier ne soit estimé conforme. Certes l'article R. 512-46-11 assigne-t-il au préfet un délai de quinze jours pour lancer la procédure de consultation mais ce délai ne courra que si le dossier est « complet et régulier », c'est-à-dire recevable au sens de la doctrine administrative.

En d'autres termes, en cas de difficultés relatives à l'interprétation de la compatibilité avec les éléments précités ou si les mesures alternatives proposées par le pétitionnaire soulèvent des problèmes d'appréciation, le délai ne courra pas et les difficultés maintes fois stigmatisées par les exploitants relatives à la phase « amont » de l'instruction des dossiers de demande risquent de se retrouver.

Pour que la réforme soit couronnée de succès sous l'angle de la célérité des procédures, il importe donc que l'administration s'efforce d'agir dans le sens de la réduction des délais aussi

Il importe que l'administration s'efforce d'agir dans le sens de la réduction des délais aussi bien en « amont » que dans la phase d'instruction.

bien en « amont » que dans la phase d'instruction. La réduction des délais dits de « recevabilité » devrait être facilitée par les recommandations de la circulaire qui encourage les préfets à donner largement les délégations de signature nécessaires et à prévoir la possibilité

pour les demandeurs de déposer directement un exemplaire de leur dossier auprès des services d'inspection. Dans la phase de lancement de la nouvelle procédure, on peut souhaiter que les pétitionnaires trouvent rapidement auprès de l'administration les informations et les conseils qui leur seront nécessaires pour présenter un dossier complet et éviter ainsi les allers et retours, consommateurs d'énergie et de temps.

S'agissant du délai de délivrance du titre lui-même, le mécanisme mis en place est partiellement calé sur celui existant pour la procédure d'autorisation. Aux termes de l'article R. 512-26 alinéa 2 du code de l'environnement, le préfet dispose, à cet effet, d'un délai de trois mois à compter du jour de réception par la préfecture du dossier de l'enquête transmis par le commissaire enquêteur. En cas d'impossibilité de statuer, le préfet, par arrêté motivé, fixe un nouveau délai. Ce délai a, dans un premier temps, été entendu de manière stricte par le Conseil d'Etat dans le souci de limiter la durée de la procédure d'autorisation (CE 29 avr. 1981, *Société des carrières de Saint-Nabor*, req. n° 12800). Cette jurisprudence s'est rapidement retournée contre les pétitionnaires qu'elle était censée protéger puisqu'à l'expiration du délai d'instruction, le préfet se trouvait dessaisi. Le Conseil d'Etat a opéré un revirement de sa jurisprudence à l'occasion de l'arrêt *Tchijakoff* (CE 9 juin 1995, req. n° 127763). Par cet arrêt, il a jugé que l'expiration du délai imposé au préfet ne fait pas naître de décision implicite et ne dessaisit pas l'autorité administrative qui reste tenue de statuer sur la demande d'autorisation. Si cette jurisprudence ne pénalise plus le pétitionnaire, elle présente néanmoins l'inconvénient de faire disparaître toute pression sur les services qui peuvent être tentés de laisser filer le délai, un tel comportement demeurant sans autre conséquence qu'une éventuelle sanction financière.

C'est ce risque de dérapage dans les délais d'instruction que le gouvernement a tenté d'éviter en autorisant le préfet, à travers un arrêté motivé, à se ménager une marge de manœuvre supplémentaire d'une durée maximale de deux mois. Par ailleurs, pour éviter les tentations de la jurisprudence *Tchijakoff*, le même article R. 512-46-18 du code de l'environnement a prévu que le silence gardé par le préfet vaut décision de refus.

Il est attendu de ce « verrouillage » du délai d'instruction un effet fortement incitatif sur l'administration pour qu'elle prenne sa décision dans le délai réglementaire.

▶ Les postures idéologiques

Au-delà du dogme du gain de temps et de la simplification de la procédure, on doit également mentionner d'autres postures exprimées par certaines associations de défense de l'environnement. Plusieurs de ces critiques ont trouvé un écho à l'occasion de la discussion parlementaire sur le régime de l'enregistrement et méritent que l'on s'y arrête pour clarifier le débat.

La première critique est tirée du fait que le nouveau régime entraînerait un abaissement de l'évaluation environnementale (suppression de l'étude d'impact et de l'étude de dangers). Sous cet angle, les commentateurs de la réforme déplorent généralement la perte de substance qui résulterait de l'absence d'étude d'impact. A y regarder de plus près, il convient de beaucoup relativiser cette perte de substance pour les motifs qui se cristallisent pour au moins deux raisons : les études générées par la procédure elle-même et les anticipations que le pétitionnaire sera nécessairement amené à faire dans le cadre de sa stratégie administrative d'approche du dossier.

En premier lieu, ainsi qu'il a été montré, la procédure de l'enregistrement elle-même générera, directement ou indirectement, un certain nombre d'études ou d'éléments de réflexion. C'est à l'évidence le cas pour les études d'incidences pour les projets situés dans les Natura 2000 ou à proximité. Mais ce sera aussi – au moins partiellement – le cas pour les hypothèses dans lesquelles le pétitionnaire devra établir la compatibilité de son projet avec les plans, schémas et programmes visés par la procédure. En effet, la démonstration de la compatibilité du projet avec les documents de référence ne pourra pas se réduire à un exercice purement formel. D'une part, l'administration sera fréquemment conduite à considérer que la preuve de la compatibilité n'est pas suffisamment rapportée et, en cas de contentieux, le juge ne manquera pas de sanctionner toutes les hypothèses dans lesquelles le dossier fourni par le pétitionnaire n'aura pas suffisamment éclairé le préfet sur la réalité de la compatibilité.

Dans les zones sensibles, l'administration comme le pétitionnaire seront conduits à s'interroger sur l'opportunité de basculer vers la procédure de l'autorisation.

Il en résultera un exercice dont il appartiendra à la jurisprudence de définir le degré de pertinence et de perspicacité mais qui s'apparentera, au minimum, à une forme de notice d'impact renforcée. D'autre part, de manière indirecte, les critères tirés de la sensibilité du milieu et de l'effet cumulé des impacts de plusieurs projets sur le site projeté généreront mécaniquement et à titre préventif des réflexions sur ces questions. Dans les zones identifiées comme sensibles, l'administration comme le pétitionnaire seront naturellement conduits à s'interroger sur l'opportunité de basculer vers la procédure de l'autorisation.

La circulaire précitée va même plus loin puisqu'elle fait de l'existence d'une zone sensible un critère quasi automatique de déclenchement d'une procédure de basculement. Dans ce contexte le pétitionnaire sera alors placé devant une alternative assez simple. Ou bien, pendant la préparation de son dossier, la conviction s'imposera qu'il convient de basculer vers la procédure d'autorisation et les études suivront. Ou bien, au contraire, la conviction inverse apparaîtra mais, pour l'étayer, une réflexion suffisante devra être conduite par le pétitionnaire et être partagée par l'administration. Dans de telles circonstances, il pourrait donc s'avérer avisé d'introduire dans le dossier de demande les éléments tendant à démontrer que les impacts induits par le projet ne sont pas de nature, compte tenu de la sensibilité environnementale constatée, à légitimer un basculement vers la procédure d'autorisation.

Une seconde catégorie de critiques est tirée de la réduction de la concertation avec le public du fait, notamment, de la suppression de l'enquête publique et de l'examen du dossier en conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST).

En ce qui concerne, tout d'abord, le remplacement de l'enquête publique par la procédure de mise à disposition, les postures critiques ne sont pas totalement convaincantes,

Le nouveau régime ne le cède en rien aux prescriptions applicables aux installations soumises à autorisation.

et ceci à plusieurs titres. Il suffit, tout d'abord, d'observer la pratique. En dehors de quelques types d'installations non visées par le nouveau régime, notoirement connues pour susciter l'ire du tissu social (instal-

lations de stockage de déchets, carrières, installations chimiques et plus largement Seveso), la plupart des enquêtes qui concernent des installations dont les enjeux ne sont pas perçus comme sensibles par le voisinage se traduisent par une absence quasi totale d'observations sur les registres. En outre, le fait de mettre, en lieu et place de l'enquête publique, à disposition du public un dossier assorti d'un registre et de la possibilité d'échanger les observations par internet témoigne du désir de l'administration de s'ouvrir aux nouveaux modes de communication. On peut, par ailleurs, se demander quelle serait la valeur ajoutée d'un commissaire enquêteur pour des installations dont la nature et les modalités d'exercice sont parfaitement connues et techniquement bien encadrées. Enfin, dans les hypothèses où le lieu d'implantation du projet est caractérisé par une sensibilité particulière ou en cas de risque de cumul des impacts de plusieurs projets, le basculement vers la procédure d'autorisation – qui aboutit mécaniquement à une enquête publique – constitue un cran de sûreté particulièrement efficace. Tout au plus, pourrait-on émettre le souhait qu'une plus grande partie du dossier soit mise en ligne – comme ce devrait être le cas des études d'impact et de dangers dans la procédure d'autorisation – afin de rendre l'accès au public authentiquement efficace. Sur ce point, la circulaire précitée apparaît très ouverte et fait expressément référence à la nécessité pour les préfetures de mettre en place un espace dédié où seront publiés les documents relatifs aux

demandes d'enregistrement, mais aussi d'autorisation. Enfin, l'élargissement du recours à internet et la mise en place d'un registre sans commissaire enquêteur placeront les services administratifs en première ligne pour le traitement des informations, générant ainsi mécaniquement des surcroûts d'unité d'œuvre là où le système est supposé alléger la charge de l'administration.

S'agissant, ensuite, de l'absence de passage en CODERST, il convient de rappeler que cet organisme est obligatoirement consulté lorsque le préfet entend prononcer une décision de refus d'enregistrement ou bien lorsqu'il est conduit, à la demande du pétitionnaire ou de sa propre initiative, à modifier l'arrêté de prescriptions générales (art. R. 512-46-17 C. envir.). On rappellera qu'aux termes d'une jurisprudence constante, le Conseil d'Etat attache une importance toute particulière à la consultation de cet organisme (CE 1^{er} juin 1962, *Amblard*, Lebon 363). La circulaire précitée rappelle également que pour des dossiers « particulièrement sensibles » et à titre exceptionnel, l'inspection pourra recueillir l'avis de certains services spécialisés de l'Etat sur des aspects particuliers du dossier (protection incendie, impact sanitaire, incidence sur l'eau...) mais qu'il ne doit pas en résulter un quelconque allongement des délais d'instruction. Par ailleurs, dans les hypothèses où l'enregistrement s'opère sur le seul fondement des prescriptions standardisées issues du ou des arrêtés ministériels applicables à l'activité, l'éventuelle consultation du CODERST serait inappropriée puisqu'il n'appartient pas à cet organisme de se prononcer sur des textes qui s'imposent de plein droit en application de l'article L. 512-7 du code de l'environnement. Une telle consultation serait, au demeurant, inopportune dans la mesure où elle risquerait de conduire à la réouverture de débats sur l'opportunité d'une adaptation des prescriptions, voire sur le basculement vers la procédure d'autorisation.

► Les enjeux lourds qui émergent aujourd'hui

La publication des nouveaux textes, et en particulier des arrêtés ministériels concernant le secteur de la logistique et les stations-service permet – à partir de l'analyse concrète des mesures techniques applicables – de mieux discerner plusieurs enjeux lourds peu entrevus jusqu'ici.

L'ALLÈGEMENT DE LA PROCÉDURE NE SE CONFOND PAS AVEC L'ABAISSEMENT DU NIVEAU DES PRESCRIPTIONS

Contrairement à une idée reçue, le nouveau régime de l'enregistrement est loin d'emporter une diminution des exigences de protection pour les installations qu'il régit. Il suffit, pour s'en persuader, de prendre l'exemple concret de l'arrêté ministériel relatif aux entrepôts pour la rubrique 1510, particulièrement illustratif de l'état d'esprit du nouveau régime.

Une comparaison attentive entre l'arrêté du 5 août 2002 relatif aux entrepôts soumis à autorisation et le nouvel arrêté ministériel relatif à la rubrique 1510 précité pour les

entrepôts soumis à enregistrement suffit à établir que le nouveau régime ne le cède en rien aux prescriptions applicables aux installations soumises à autorisation. D'une manière générale, la structure de ces deux textes est tout à fait semblable et le second a été clairement inspiré du premier dont il reprend les acquis, mais en y ajoutant un degré d'exigence supplémentaire. L'exemple topique en est fourni par le cœur même de la réglementation relative aux entrepôts, à savoir la maîtrise des risques pour les tiers à travers le calcul des flux thermiques.

L'article 4 de l'arrêté du 5 août 2002 combine deux éléments pour déterminer la distance d'éloignement par rapport aux tiers. L'élément fixe – taquet minimum de protection – est tiré de l'obligation de disposer d'une distance minimale de 20 mètres entre la paroi extérieure de l'entrepôt et les limites de propriété du site. L'élément variable – en fait le plus important – est tiré de la définition, à travers une étude de flux, de deux zones de dangers Z1 et Z2 et de l'obligation pour l'exploitant de s'assurer de l'absence de certaines cibles à l'intérieur de chacune de ces zones. Plus spécialement, la zone Z1, définie par un rayonnement de 5 kW/m², doit être telle que ne peuvent être autorisés en son sein les constructions à usage d'habitation ou les immeubles habités ou occupés par des tiers. En d'autres termes, sous les réserves ci-avant, la Z1 peut sortir des limites du site lorsque ces enjeux en sont absents.

Le nouveau texte exige, pour sa part, que les effets létaux (5 kW/m²) soient contenus dans l'enceinte de l'établissement en prenant en compte la configuration la plus défavorable dans le calcul de modélisation (guide INERIS Flumilog). Or, en fonction des paramètres de calcul des émittances, d'une part, mais également des scénarii d'embranchement d'une cellule (voire de plusieurs simultanément), on peut obtenir des flux thermiques très variables dans leur intensité, générant des distances d'éloignement nettement supérieures aux 20 mètres. La seule solution possible pour le pétitionnaire est alors de disposer d'un foncier suffisant pour élargir la zone tampon ou bien de proposer des mesures compensatoires permettant de contenir le flux létaux dans la limite de propriété. De telles mesures sont lourdes et coûteuses et vont au-delà des prescriptions techniques applicables aux parois extérieures, qu'il s'agisse du nouvel arrêté (annexe I, art. 2.1) ou de l'article 6 de l'arrêté du 5 août 2002.

A lui seul, cet exemple montre déjà que le nouveau régime n'a nullement entendu baisser la garde, mais qu'il s'inscrit au contraire dans une perspective de renforcement de la sécurité globale.

A LA RECHERCHE DE CRITÈRES DE MISE EN ŒUVRE DU « DROIT » À L'AMÉNAGEMENT DES PRESCRIPTIONS GÉNÉRALES

L'intention du législateur, en créant le régime de l'enregistrement, n'a pas été seulement d'en alléger la procédure, mais également d'y apporter les souplesses nécessaires par rapport au référentiel technique contenu dans l'arrêté ministériel applicable à chaque rubrique. Sous cet angle, le régime de l'enregistrement se veut donc pragmatique et apte à pren-

dre efficacement en compte les particularités locales ou celles de l'outil industriel lui-même. En ceci, le nouveau régime s'ancre bien dans la tradition du droit des installations classées, police administrative pragmatique qui s'intéresse moins aux principes qu'à la réalité concrète du terrain.

Cependant, les procédures à travers lesquelles l'adaptation est recherchée ne sont pas neutres. Ainsi, en ce qui concerne le régime de la déclaration, l'exploitant a-t-il bien la possibilité de demander des dérogations à l'arrêté-type, mais il n'est fondé à le faire qu'après l'ouverture de l'établissement, ce qui limite en pratique beaucoup la portée de cette faculté de dérogation (CAA Nantes, 23 juin 1999, *Association pour la défense des habitants des Essarts*, req. n° 95NT00064). De même, lorsqu'une installation soumise au régime de l'autorisation doit respecter les dispositions d'un arrêté ministériel, l'exploitant peut-il solliciter une dérogation, mais à la double

En l'absence d'indication, sur quels critères le préfet va-t-il se fonder pour instruire les demandes d'aménagement qui lui sont adressées ?

condition que l'arrêté ait prévu cette faculté et que le conseil supérieur des installations classées ait été consulté (par ex., taille des cellules pour les entrepôts soumis à l'autorisation; art. 9 de l'arrêté ministériel du 5 août 2002). Par rapport à ces deux

cas de dérogation, le mécanisme d'aménagement prévu pour l'enregistrement est beaucoup plus ouvert. Ainsi, l'article L. 512-7-3 du code de l'environnement prévoit-il de conférer au préfet un pouvoir de dérogation général, sans limiter cette possibilité aux seuls cas d'ouverture prévus dans les arrêtés. La seule constante de ces aménagements est le passage systématique devant le CODERST.

C'est au pétitionnaire, dans son dossier de demande, qu'il appartient de solliciter les aménagements qu'il entend obtenir et l'article R. 512-46-5 dudit code lui fait obligation de présenter simultanément les mesures alternatives qu'il entend mettre en œuvre. Ce texte traduit bien la philosophie du nouveau régime, implicitement fondé sur la notion de mesures compensatoires équivalentes et qui peut s'accommoder de souplesses techniques moyennant une contrepartie dont l'administration jugera de la pertinence et du caractère équivalent au regard des intérêts protégés par les articles L. 511-1 et L. 211-1 du code de l'environnement.

La nature et l'importance de la demande d'aménagement faite par le pétitionnaire dans le cadre de son dossier peuvent cependant avoir des conséquences directes sur la procédure d'instruction elle-même. On peut, en effet, distinguer trois hypothèses. Ou bien la demande d'aménagement est directement instruite dans le cadre de la procédure d'enregistrement avec un rapport de l'inspection des installations classées et un passage en CODERST. Ou bien le préfet peut estimer qu'il y a lieu d'instruire la demande d'aménagement dans le cadre de la procédure d'autorisation (article L. 512-7-2, 3°). Ou bien, enfin, le préfet peut estimer, au vu du rapport de l'inspection, qu'il y a lieu de refuser l'enregistrement par une décision motivée après passage en CODERST (article R. 512-46-17).

En l'absence de toute indication dans les textes, sur quels critères l'administration préfectorale va-t-elle se fonder pour instruire les demandes d'aménagement qui lui sont adressées ?

On peut imaginer que l'administration, puis le juge éventuellement saisi, se fonderont sur un critère finalement assez proche de celui du « changement notable » qui consiste à vérifier la nature et le degré d'atteinte porté aux intérêts protégés par la loi. Sous cet angle, trois hypothèses se dessinent.

Devraient, tout d'abord, être rangés au nombre des aménagements dépourvus d'effet significatif, ceux qui – même nombreux – sont d'une importance limitée et peuvent facilement être compensés. Par exemple, pour les entrepôts : surfaces et emplacements des dispositifs d'évacuation des fumées, distance entre les poteaux d'incendie, caractéristiques techniques des voies de desserte, etc.

Devraient, ensuite, figurer parmi les hypothèses soulevant des difficultés, les aménagements plus substantiels pour lesquels des mesures compensatoires plus lourdes peuvent être proposées au terme d'une étude permettant d'établir la pertinence et le caractère équivalent de ces mesures. Par exemple, pour un entrepôt existant non autorisé qui ferait l'objet d'une régularisation sous le régime de l'enregistrement, une taille de cellule supérieure à 6 000 m².

La dernière hypothèse concerne des aménagements portant sur des points critiques et sans compensation recevable. Ainsi, un dossier qui ferait apparaître que la zone de flux thermiques létaux (5 kW/ m²) sortirait des limites de propriété et toucherait des tiers devrait conduire le préfet à considérer que le pétitionnaire est définitivement sorti de l'épure prévue par l'arrêté ministériel et que l'atteinte aux intérêts protégés est, dès lors, inacceptable dans son principe.

Dans l'appréciation du degré d'importance de l'aménagement sollicité, le pétitionnaire – pas plus que le préfet – ne dispose d'une marge de manœuvre arbitraire. En effet, si l'alinéa 4 de l'article R. 512-46-9 du code de l'environnement semble ouvrir au pétitionnaire la faculté de demander – sans condition de fond – le basculement vers la procédure de l'autorisation (et la circulaire renforce cette tendance en précisant qu'il conviendra d'interpréter « le plus largement possible les possibilités de basculement » si le pétitionnaire en fait la demande en application de l'article R. 512-46-9), le législateur a, à travers l'article L. 512-7-2, en réalité, entendu subordonner l'octroi de cette dérogation à l'examen de la justification de la mesure par le préfet. Cela signifie, concrètement, que l'autorité préfectorale est invitée à opérer un arbitrage entre les intérêts protégés et les mesures compensatoires proposées par le pétitionnaire, en contrepartie de la dérogation sollicitée. Au vu des critères évoqués ci-dessus, on perçoit la difficulté qui s'attachera, pour le pétitionnaire et ses conseils, à solliciter de tels aménagements.

Si la volonté du pétitionnaire ou du préfet est de se cantonner dans le régime de l'enregistrement, il conviendra de bien calibrer les aménagements demandés. A défaut, en effet, le pétitionnaire court le risque que le préfet ne prenne une décision de basculer vers la procédure d'autorisation, entraînant ainsi l'obligation de déposer un dossier complet avec les conséquences associées. Inversement, si l'objectif du pétitionnaire (pour des raisons de sensibilité du dossier) est de rechercher *ab initio* un basculement vers la procédure d'autorisation, il devra soigneusement choisir les aménagements qu'il propose de telle sorte que ceux-ci – par leur nature et/ou leur nombre – soient suffisants pour entraîner la décision

préfectorale de basculement. Mais il devra parallèlement veiller à ce que les aménagements proposés ne constituent pas une gêne pour le dossier dans le cadre de l'instruction future.

LA QUESTION DES DROITS ACQUIS

Dès lors que le parc d'installations appelé à rentrer dans le régime de l'enregistrement sera, pour l'essentiel, prélevé sur le parc des installations actuellement soumises à autorisation, se pose la question de la préservation des droits acquis des exploitants en place. Le mécanisme des droits acquis est souvent mal compris ou mal interprété.

Le principe même des droits acquis est régi par l'article L. 513-1 du code de l'environnement, aux termes duquel « les installations qui, après avoir été régulièrement mises en service, sont soumises, en vertu d'un décret relatif à la nomenclature des installations classées, à autorisation, à enregistrement ou à déclaration peuvent continuer à fonctionner sans cette autorisation, cet enregistrement ou cette déclaration, à la seule condition que l'exploitant se soit déjà fait connaître du préfet ou se fasse connaître de lui dans l'année suivant la publication du décret ». En

L'exploitant n'a pas à notifier l'existence de son installation puisque, par définition, l'administration dispose de toutes les informations nécessaires..

l'espèce, pour les installations qui fonctionnaient déjà légalement sous le régime de l'autorisation, leurs exploitants n'auront formellement aucune démarche à accomplir et, en particulier, ne sauraient se voir opposer une quelconque perte de leur titre du fait qu'ils n'auraient pas procédé à une déclaration d'existence dans l'année qui suit la date de parution du décret de nomenclature emportant basculement de leur activité dans le régime de l'enregistrement.

Cette situation est réglée par la circulaire du 27 octobre 1978 et a été confirmée par le Conseil d'Etat (CE 26 mars 1980, *Epoux Bouvier*, req. n° 16990). En effet, l'exploitant n'a pas à notifier l'existence de son installation à l'administration puisque, par définition, celle-ci dispose déjà de toutes les informations nécessaires au titre du dossier d'autorisation. C'est le sens qu'à travers l'adverbe « déjà », il convient de donner à l'article L. 513-1 précité.

Reste à déterminer comment doivent s'articuler les prescriptions de l'arrêté ministériel nouveau par rapport aux prescriptions anciennes de l'arrêté d'autorisation. Cette question est réglée, dans son principe, par chacun des arrêtés ministériels d'enregistrement qui, pour chaque rubrique, précise les dispositions applicables aux installations nouvelles et aux installations existantes. A titre d'exemple, pour les entrepôts visés aux rubriques 1510, 1511 et 1530, l'annexe II de chaque arrêté renvoie à certaines des dispositions de l'annexe I, le tout assorti d'un calendrier de mise en œuvre allant de quatre à dix-huit mois, selon la nature des prescriptions.

Le principe dégagé par la circulaire du 27 octobre 1978 et par la jurisprudence pour les installations qui passent de A en D est que l'ancien arrêté d'autorisation doit s'analyser comme un arrêté individuel pris pour modifier les prescrip-

tions générales applicables à une installation de classe D. Le Conseil d'Etat a expressément confirmé cette analyse (CE 22 mars 1985, *SA Flamary*, req. n° 33661). En effet, le décret de nomenclature n'a pu avoir ni pour objet ni pour effet d'abroger l'arrêté individuel initial et cette analyse permet de justifier, au moins provisoirement, les distorsions qui peuvent exister entre les prescriptions de l'arrêté individuel et les prescriptions générales telles qu'elles sont définies dans les arrêtés types.

Cette analyse est transposable *mutatis mutandis* à la situation dans laquelle, suite à un changement de nomenclature, une installation passe de la classe A à la nouvelle classe E. Ces installations, déjà connues de l'administration et contrôlées par elle, sont alors réputées fonctionner conformément à la loi et la poursuite de leur exploitation ne saurait être subordonnée à une quelconque déclaration dans un quelconque délai, l'absence de cette déclaration n'étant pas susceptible de leur faire perdre leur droit à fonctionner. (art. L. 513-1 C. envir.). Les installations non régulièrement autorisées doivent par contre se faire connaître dans le délai d'un an.

L'hypothèse ci-dessus évoquée n'épuise cependant pas la problématique des droits acquis et il reste à préciser le mécanisme de la « grande antériorité », création jurisprudentielle du Conseil d'Etat, qui tire toutes les conséquences de l'article 16 de la loi du 19 juillet 1976 et des articles 35 et 36 de son décret d'application en date du 21 septembre 1977 (CE 21 oct. 1988, *Ville de Cagnes-sur-Mer*, req. n° 67212, RJE 3/ 1989, p. 337). Ce point est d'autant plus important que plusieurs des nouveaux arrêtés d'enregistrement concernent les entrepôts et que le parc logistique est très varié et comprend de nombreux immeubles construits au début des années soixante-dix. En substance, la grande antériorité s'applique aux installations mises en service sous un régime de liberté avant le 1^{er} janvier 1977 et qu'un décret de nomenclature postérieur à cette date a soumis à la police des installations classées (CAA Paris 4 mars 2003, *Commune de Bièvre*, req. n° 01PA00068; CAA Nancy 27 sept. 2004, *Burckel*, req. n° 99NC00736). Pour les entrepôts relevant de la rubrique 1510 mis en service avant le 1^{er} janvier 1977, le régime de la grande antériorité trouve ainsi à s'appliquer, l'inscription à la nomenclature ayant été le fait du décret n° 86-1077 du 26 septembre 1986.

Pour les installations bénéficiant de la grande antériorité, le basculement du régime de l'autorisation vers le régime de l'enregistrement ne peut avoir pour effet de les priver du droit de continuer à fonctionner qu'ils tiennent de l'article 16 de la loi du 19 juillet 1976. La difficulté pratique vient de ce que ce droit vient de la loi elle-même et qu'il n'est donc pas matérialisé dans un *instrumentum* particulier.

Se pose, dès lors, la question de l'articulation pratique avec les prescriptions du nouveau régime issu des arrêtés ministériels. Pour les entrepôts, il est en toute hypothèse nécessaire de produire une étude par laquelle le pétitionnaire soumet à l'administration ses propositions pour mettre son installation dans une configuration telle que son fonctionnement – par ailleurs autorisé – ne porte pas une atteinte inacceptable aux intérêts protégés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement. Concrètement, l'étude se concentrera sur

la taille des cellules, les flux thermiques et les disponibilités en eau pour la lutte contre l'incendie ainsi que le confinement des eaux d'extinction.

Au total, et même si l'on peut d'ores et déjà déceler, dans le système qui se met en mouvement, des points d'adhérence et des pesanteurs, on doit garder présent à l'esprit que le nouveau régime n'en est qu'à ses tout premiers pas et qu'il faut lui laisser le temps de s'étoffer et de déployer ses potentialités avant de porter un jugement définitif sur ses mérites.

Sous l'angle du droit interne, on ne peut que saluer tout effort tendant à alléger le fardeau des procédures administratives pour les pétitionnaires en ne perdant jamais de vue le fait que la police des installations classées est d'abord un droit de l'entreprise et qu'un tel droit n'a, au fond, de légitimité qu'autant et pour autant qu'il en accompagne le développement sans l'entraver.

Sous l'angle communautaire, on doit savoir gré au gouvernement d'organiser le reflux d'une police administrative devenue trop exubérante à l'occasion des grandes réformes du droit des installations classées de 1992 et de 1993, alors qu'un tel mouvement n'était probablement ni nécessaire ni souhaitable. Le réajustement du périmètre des activités soumises au lourd régime de l'autorisation par rapport au corpus communautaire, articulé autour des trois grandes directives (Directive études d'impact du 27 juin 1985, directive IPPC, directive Seveso), cherche à atteindre un objectif qu'on ne peut qu'encourager et qui consiste à replacer sur un meilleur pied d'égalité les entreprises françaises par rapport à leurs homologues communautaires. Sous cet angle, la réforme engagée apporte une pierre supplémentaire à la construction concrète et positive du marché intérieur européen.

Encore faut-il que, sorties du régime tutélaire de l'autorisation, lourde à manier mais bien rodée, sous l'arbitrage d'un juge de plein contentieux de plus en plus perspicace, les activités concernées ne basculent pas dans l'incertitude au nom de la célérité. ■

JURISPRUDENCE

POUR EN SAVOIR PLUS

- Jean-Pierre Boivin, *Traité des installations classées*, Le Moniteur, 2^e éd., 2003; *Le régime de l'enregistrement: une troisième voie entre attentes et déceptions?*, BDEI déc. 2009, supplément au n° 24, p. 5.
- David Gillig, *L'impact de la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés sur le droit des installations classées*, Envir. n° 4, avr. 2009.
- Jean-Luc Pissaloux, *Des installations classées d'un troisième type: les installations soumises à enregistrement*, BDEI n° 22, juin 2009.
- Philippe Billet, *L'enregistrement, nouveau régime d'autorisation des installations classées. A propos de l'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement*, JCP Adm. n° 27, 29 juin 2009.
- Christian Huglo et Marie-Pierre Maître, *La mise en place du régime d'enregistrement: une fausse réponse à un vrai problème?*, Envir. n° 8, août 2009.
- Béatrice Hagege-Raduta, *La mise en place d'un nouveau régime d'enregistrement applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement*, LPA 12 août 2009, n° 160, p. 5.