

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



N°23 - 2011/RAP-COM

Nouméa, le 17 MAI 2011

R A P P O R T
de la commission de l'environnement

La commission de l'environnement s'est réunie sous la présidence de madame Ghislaine Arlie, le lundi 9 mai 2011 à 14 heures, dans la salle des commissions de l'hôtel de la province Sud, selon l'ordre du jour suivant :

Rapport n°1917-2010/APS : Projet de délibération portant modification des dispositions du Titre I du livre IV du code de l'environnement.

Étaient présents : Mmes ARLIE, OHLEN et PASCO ainsi que MM. DE GRESLAN, MULIAKAAKA et PABOUTY.

Étaient absents excusés : Mme BRIZARD ainsi que M. SONG.

Participaient également aux travaux de la commission : Mmes ANDREA-SONG, DAVID et VOISIN.

L'administration était représentée par :

M. BACKES, secrétaire général adjoint,

M. FOURMY, directeur de l'environnement (DENV) ;

M. TOUBHANS, directeur juridique et d'administration générale (DJA) ;

Mme MARTINI, directrice adjointe de l'environnement (DENV) ;

Mme CHASSARD, chef du service du secrétariat de l'assemblée et de la coordination administrative (DJA) ;

M. PILOTAZ, chef du service de l'industrie de la direction de l'industrie, des mines et de l'énergie (DIMENC) ;

Mme TABOULET, chef de section de l'environnement industriel de la direction de l'industrie, des mines et de l'énergie (DIMENC) ;

M. PERRAUD, juriste à la direction juridique et d'administration générale (DJA) ;

M. ARLIE, rédacteur des débats (DJA).

Rapport n°1917-2010/APS : Projet de délibération portant modification des dispositions du Titre I du livre IV du code de l'environnement.

Introduction

L'objet du présent rapport est de présenter la modification du code de l'environnement Livre IV – Titre I relative aux installations classées pour la protection de l'environnement. Cette réglementation a pour objectif d'encadrer juridiquement les activités industrielles et agricoles susceptibles d'avoir un impact notamment sur l'environnement, la santé, la sécurité.

1. Objet des modifications proposées

Outre les modifications mineures liées à des erreurs de renvoi, à des précisions sur des termes utilisés ou à des clarifications d'interprétation, les modifications importantes de la délibération codifiée au livre IV titre I du code de l'environnement portent sur une mise à jour de la réglementation locale au regard des directives européennes SEVESO et IPPC (« Integrated Prevention Pollution Control ») et sur la création d'un nouveau régime de classement.

2. Détail des modifications proposées

2.1. Mise à jour relative aux directives européennes SEVESO et IPPC

Le code de l'environnement relatif aux installations classées, adopté en 2009, a instauré deux nouveaux régimes de classement : le régime « Haut Risque Industriel » et « Haut Risque Chronique » (respectivement appelés HRI et HRC). Ces classements avaient pour objectif d'identifier et de réglementer spécifiquement des installations qui seraient soumises en Europe respectivement aux directives SEVESO (établissements à risques industriels technologiques) et IPPC (établissements à risque de pollutions chroniques).

Les modifications apportées au présent code consistent donc en une mise à jour de la réglementation locale au regard de celle applicable en Europe étant donné les nombreuses évolutions identifiées et la mise en service ou la régularisation d'installations soumises à ce régime en province Sud.

2.2. Création du classement « autorisation simplifiée »

La réglementation existante :

Les installations ICPE sont, à l'heure actuelle, soumises à autorisation ou à déclaration suivant la gravité des dangers ou des inconvénients que peut présenter leur exploitation.

Ainsi, les installations qui présentent des dangers ou inconvénients graves au regard des intérêts protégés susmentionnés sont soumises à autorisation. Ces installations ne peuvent alors fonctionner que si ces dangers et inconvénients peuvent être prévenus par des mesures que spécifient les prescriptions de leur arrêté d'autorisation ;

Sont en revanche soumises à déclaration les installations qui, ne présentant pas de tels dangers ou inconvénients, doivent néanmoins respecter les prescriptions générales édictées par délibérations du Bureau de l'assemblée de province.

Dans le premier cas, l'arrêté d'autorisation comporte des prescriptions spécifiques à l'installation ; dans le second, les prescriptions opposables sont des prescription-types, c'est-à-dire générales qui s'appliquent à toutes les installations ayant la même activité.

Un travail important de mise à jour des prescriptions générales est réalisé depuis 2008 de façon continue par la DIMENC. Les activités concernées sont les plus couramment instruites (atelier de mécanique, concassage de produits minéraux, notamment).

Les prescriptions actuelles sont donc très rigoureuses et contraignantes. .

Justifications des changements proposés :

Il est apparu lors de l'instruction de certains dossiers de demande d'autorisation que ces prescriptions, ne s'appliquant en principe qu'aux installations soumises à déclaration, seraient suffisamment contraignantes pour les petites installations soumises à autorisation ; parallèlement, les exploitants dépensaient une somme considérable dans la réalisation de leur dossier par un bureau d'études, sans vraiment en maîtriser le contenu.

Deux alternatives sont donc apparues : augmenter les seuils de l'autorisation ou créer un nouveau régime, qui serait intermédiaire.

Les raisons de la création d'un 3^{ème} régime :

Les raisons sont issues de l'expérience acquise lors de l'instruction de dossiers :

- le régime déclaratif rend l'exploitant en conformité dès lors que la déclaration a été déposée. La DIMENC propose alors qu'un dossier de demande d'autorisation simplifiée comporte une justification de la bonne exploitation des installations au regard des prescriptions générales. Le dossier de demande d'autorisation simplifiée devra ainsi démontrer que le demandeur est à même de respecter la réglementation ;
- un dossier de déclaration n'est pas porté à la connaissance du public, ni des éventuelles autres administrations susceptibles d'être intéressées par le projet. La DIMENC propose alors que le dossier de demande d'autorisation simplifiée fasse l'objet d'une enquête publique simplifiée. Une enquête publique simplifiée présente l'avantage de ne pas nécessiter de commissaire enquêteur (ce qui représente dans la procédure de délivrance d'un arrêté d'autorisation le point faible en termes de délais et de coûts). Le dossier est ainsi proposé au public en mairie, accompagné d'un cahier de recueil des éventuelles observations ;
- la DIMENC soumettra le dossier de demande d'autorisation simplifiée à l'avis des autres services administratifs, dans le cas de problématiques les intéressant (urbanisme, protection des eaux, zones naturelles, protection incendie, droit du travail, notamment). Cette possibilité d'enquête administrative n'est pas inscrite dans le code de l'environnement métropolitain, mais la DIMENC a souhaité proposer cette possibilité ;
- pour la DIMENC, l'instruction d'un dossier de demande d'autorisation simplifiée est plus rapide et synthétique et pointe directement les éventuelles lacunes de l'exploitation en question. Cette procédure simplifiée est calquée sur les réflexions menées en Métropole depuis 2006 et retranscrites en droit de l'environnement par décret n°2010-368 du 13 avril 2010 ;
- pour la DIMENC, l'issue de l'instruction d'un tel dossier est un arrêté d'autorisation simplifié qui renvoie aux prescriptions générales. Les délais d'instruction seraient donc raccourcis de moitié, sans que les intérêts à protéger soient négligés.

Les rubriques concernées :

Dans un premier temps, ce ne sont que 11 rubriques (1432, 1434, 1510, 1511, 1530, 2515, 2521, 2662, 2663, 2910 et 2930) qui sont concernées par ce nouveau régime. Ces rubriques sont majoritairement celles qui visent les installations de la zone industrielle de Ducos.

Conclusions :

En partant d'un constat de complexité et de lourdeur excessives de la procédure d'autorisation pour certaines catégories d'installations, handicaps tant pour les entreprises que pour l'action de l'administration, il est apparu nécessaire de réduire le nombre de dossiers soumis à autorisation, et ce sans aller jusqu'à passer les installations concernées dans le régime de déclaration, a contrario trop simple pour ces cas.

Le concept d'autorisation simplifiée a donc émergé en Nouvelle-Calédonie comme en Métropole. Elle comprend moins d'étapes, moins longues, et ne nécessite pas de dossiers aussi importants que pour les installations soumises à autorisation.

Le régime d'autorisation simplifiée qui est proposé ne pourra s'appliquer qu'aux activités qui portent sur des secteurs ou des technologies dont les enjeux environnementaux et les risques sont bien connus et lorsque leur taille ne les classe dans les installations visées par les directives européennes relatives aux pollutions (« IPPC ») et aux risques industriels (« SEVESO »).

Le régime simplifié s'appliquera aux installations pouvant relever de prescriptions standardisées mais lorsque l'environnement de l'installation le justifie, le président de l'assemblée de province, sur

proposition de la DIMENC, pourra exiger la production d'une étude d'impact et/ou d'une étude des dangers telle que définie à l'article 413-4 du code de l'environnement.

En conclusion, seraient soumises à la procédure d'autorisation simplifiée, les installations importantes susceptibles de présenter des dangers ou inconvénients pour les intérêts mentionnés à l'article 412-1 du code de l'environnement, lorsque ces dangers et inconvénients peuvent, eu égard aux caractéristiques des installations et de leur impact potentiel, être prévenus par le respect des prescriptions générales.

Tel est l'objet du projet de délibération que j'ai l'honneur de soumettre à votre approbation.

* * *

En préambule, le secrétaire général adjoint chargé du développement durable a présenté les deux principaux axes du projet de texte. Ainsi, il est prévu une actualisation de la réglementation locale au regard des normes métropolitaines, relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), des directives européennes SEVESO (établissements à risques industriels technologiques) et IPPC (établissements à risques de pollutions chroniques). De plus, il est envisagé l'instauration d'un régime d'autorisation simplifié, qui existe d'ores et déjà en métropole, pour les installations industrielles présentant des dangers ou des inconvénients d'exploitation courants. Ce régime intermédiaire met en place un niveau de sécurité supérieur au régime de déclaration avec cependant, une procédure bien moins lourde que celle liée au régime d'autorisation classique.

En outre, le secrétaire général adjoint a souligné que, dès lors que l'instruction d'un dossier d'autorisation simplifiée présentera un doute pour les services instructeurs, il sera possible de lui appliquer le régime d'autorisation classique.

Mme Arlie a ajouté qu'il pourra, par ailleurs, être exigé une étude d'impact industriel si le président de l'assemblée de province l'estime nécessaire.

Suite à l'interrogation de M. de Greslan relative à l'avis du comité consultatif de l'environnement (CCE), le secrétaire général adjoint a répondu que celui-ci n'avait pas été consulté. En outre, la direction juridique et de l'administration générale a expliqué que si cette consultation constitue une obligation pour le congrès de la Nouvelle-Calédonie, il s'agit d'une simple faculté pour le président de l'assemblée de province. Le secrétaire général adjoint a indiqué que le comité provincial pour la protection de l'environnement (CPPE), réuni le 5 avril dernier, a émis un avis favorable sur le projet de texte.

À l'intervention de Mme David relative à la composition du CCE et du CPPE ainsi qu'à l'audition des associations environnementales, le secrétaire général adjoint a indiqué que siègent au sein du CPPE des élus (commission de l'environnement), des associations environnementales (la société ornithologique, l'association pour la sauvegarde de la nature néo-calédonienne (ASNNC), le world wildlife fund (WWF), la centre d'initiation à l'environnement (CIE)), des experts désignés par le président de l'assemblée de province, des représentants d'organismes de recherche et les services administratifs concernés.

M. de Greslan a estimé qu'il aurait été souhaitable que l'avis du CPPE soit joint au dossier d'instruction du projet de délibération. Le secrétaire général adjoint a proposé que le procès-verbal du comité soit transmis aux conseillers avant la séance publique.

La direction de l'industrie, des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie a précisé que le projet de texte vise à appréhender le développement de la technicité des projets industriels et d'améliorer les échanges avec les industriels afin que ceux-ci se conforment aux réglementations environnementales. De plus, elle a spécifié que le coût de constitution des dossiers, sous le régime d'autorisation, est souvent supérieur aux futurs équipements de lutte contre la pollution. En effet, les entreprises s'engagent dans la constitution du dossier mais elles n'investissent pas toujours en termes de protection de l'environnement. Enfin, les moyens humains de l'administration pour le contrôle des

ICPE sont limités, dès lors, il est nécessaire de faire correspondre réciproquement les procédures avec les besoins.

Par ailleurs, la direction de l'industrie, des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie a ajouté que la province Nord a déjà adopté ce nouveau régime d'autorisation simplifiée. De plus, dans le cadre de leur mission d'inspection des installations classées sur l'ensemble du territoire de la Nouvelle-Calédonie, il existe une dynamique d'homogénéisation des réglementations environnementales.

En réponse à M. de Greslan quant à l'impact de la future simplification sur l'activité des services administratifs, la direction de l'industrie, des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie a annoncé que le délai d'instruction des dossiers sera divisé par deux, soit de un an à six mois. Ainsi, les inspecteurs disposeront davantage de temps pour réaliser des contrôles sur le terrain.

À la question de Mme Ohlen concernant les garanties du traitement des déchets de la part des industriels, la direction de l'industrie, des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie a spécifié que le niveau d'exigences est élevé et que toutes les prescriptions réglementaires existent. Toutefois, une difficulté persiste au niveau des filières de traitement des déchets des exploitants ICPE. En conséquence, la direction les encourage à se regrouper pour s'acquitter d'un certain nombre d'actions de traitement des déchets.

Mme Ohlen a déploré que les infractions constatées ne soient pas sanctionnées. Par ailleurs, elle a souhaité savoir s'il est possible d'imposer à un entrepreneur d'adhérer à la société de collecte et de traitement des déchets TRECOCODEC par voie d'arrêté.

Sur le premier point, la direction de l'industrie, des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie a précisé que des sanctions sont appliquées et qu'elles prennent essentiellement la forme d'arrêtés de mise en demeure, de suspension voire de fermeture et de consignations financières pour des travaux à réaliser. Cependant, les procès-verbaux transmis auprès des services du procureur sont systématiquement classés sans suites, ce qui limite l'action répressive des services de contrôle.

S'agissant de la possibilité de contraindre un entrepreneur à adhérer à l'éco-organisme TRECOCODEC, la direction de l'industrie, des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie ainsi que la direction de l'environnement ont affirmé qu'une telle contrainte n'est pas permise par la réglementation sur les installations classées, qui fixent un objectif de résultat et non de moyen.

S'agissant du contrôle des installations classées, la direction de l'industrie, des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie a répondu à Mme Ohlen que les contrôles sont actuellement menés en Nouvelle-Calédonie suivant des fréquences souvent supérieures à la situation métropolitaine.

Cependant, la direction a déclaré que le système est perfectible puisque des arrêtés d'autorisation étaient encore octroyés à des sociétés sans que par la suite elles fassent l'objet de contrôles. Dès lors, il a été récemment élaboré un programme annuel d'inspection afin que soient menées des actions régulièrement. Ces dernières porteront sur l'ensemble des différents types d'installations et indépendamment de leur importance.

Néanmoins, elle a rappelé que la situation en Métropole est différente puisque les installations industrielles sont en général autorisées avant la mise en production du site tandis qu'en Nouvelle-Calédonie il convient souvent d'initier une régularisation administrative avant de pouvoir les contrôler au regard de prescriptions opposables, ce qui est chronophage.

M. de Greslan a demandé des explications concernant la distinction entre les installations soumises à autorisation simplifiée et celles assujetties à autorisation. En effet, seules les installations à haut risque chronique (HRC), relevant du régime d'autorisation, disposent d'une nomenclature très détaillée.

La direction de l'industrie, des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie a expliqué que le code de l'environnement fait mention en annexe d'un tableau de nomenclature qui définit les seuils et les modalités de classement des installations.

De plus, la direction a ajouté que l'existence de deux modes de classement pour les installations HRC résulte d'une directive européenne. Celle-ci classe les activités selon certains critères qui ne sont pas forcément les mêmes pour les installations à haut risque industriel (HRI) et les régimes d'autorisation et de déclaration.

À l'interrogation de M. de Greslan concernant l'absence de critères généraux afin de distinguer le régime d'autorisation de celui de l'autorisation simplifiée, la direction de l'industrie, des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie a spécifié que la procédure se déroule au cas par cas suivant le classement de l'installation au regard de la nomenclature. Dès lors, il sera pris en compte l'importance de l'installation et non le type d'activité pour appliquer l'un des trois régimes d'instruction.

* * *

EXAMEN DU PROJET DE DELIBERATION

Article 1 : Suite à l'intervention de M. de Greslan, il convient de modifier les dispositions de l'article 412-5 du titre I du livre IV du code de l'environnement annexées au projet de délibération, comme suit :

au b) de l'article 412-5, les mots : « *sur le territoire de l'Etat membre intéressé* » sont remplacés par les mots : « *sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie* ».

Avis favorable.

Article 2 : Avis favorable sans observation.

Article 3 : Avis favorable sans observation.

Article 4 : Avis favorable sans observations.

Sur l'ensemble du projet de délibération : avis favorable de la commission.

Avis réservé de M. de Greslan qui a indiqué que son groupe donnera sa position en séance publique.

* * *

**La présidente de la commission
de l'environnement**



Arлие
Christiane ARLIE