



**L'élu local,
acteur négligé
de la gouvernance
des risques
industriels**



INTRODUCTION

L'incendie de l'usine Lubrizol le 26 septembre 2019 à Rouen, en Seine-Maritime a relancé la discussion sur les risques industriels et les défaillances chroniques des pouvoirs publics en la matière. Ces problématiques sont d'une acuité particulière pour les habitants de la Métropole de Lyon, au vu des risques posés par les installations industrielles de la Vallée de la chimie. La découverte en mai 2022 d'une pollution grave par des perfluorés potentiellement cancérigènes à Pierre-Bénite révèlent ainsi l'exposition directe des riverains et interrogent le rôle des élus locaux dans la protection des citoyens et du vivant qui, ensemble, composent et font vivre le territoire.

Consciente de ces enjeux, l'association Notre Affaire à Tous – Lyon (NAAT – Lyon) s'est emparée de ce sujet d'apparence technique mais éminemment politique. Fondée en 2021, NAAT – Lyon s'engage depuis lors pour la justice environnementale et climatique à l'échelle de la Métropole. À cette fin, elle promeut une meilleure gouvernance locale des risques industriels en défendant les droits des citoyens et en rappelant aux élus leur responsabilité et moyens d'action en la matière.

À cet égard, la Vallée de la chimie est un cas d'école des politiques de gestion du risque industriel. Elle constitue en effet l'une des plus grandes plateformes industrielles de France, représentant plus de 50 000 emplois dans les domaines de la chimie, de l'énergie et des transports, en production, fabrication

et recherche et développement. En 2014, la Métropole de Lyon a instauré un partenariat public-privé avec la Mission Vallée de la chimie afin de réorienter l'activité économique de la zone vers une production plus respectueuse de l'environnement. L'objectif est de parvenir à concilier l'attractivité économique du territoire et le maintien de l'emploi d'une part avec les exigences de la transition écologique d'autre part.

En dépit de ces engagements, les recherches menées par NAAT – Lyon ont mis en lumière de nombreux cas de non-conformités parmi les entreprises de la Vallée de la chimie, entraînant des pollutions de gravité et de natures diverses (eau, sol, air). De plus, nous avons constaté que certaines de ces infractions persistent au gré des rapports d'inspection pointant les défaillances des entreprises. La réticence des services préfectoraux à sanctionner les entreprises et la méconnaissance par les élus et citoyens des questions liées aux risques industriels nous poussent à agir afin de rappeler à l'ordre ces entreprises par des leviers juridiques, et à interpeller les pouvoirs publics.

Pour ce faire, ce guide présente les éléments essentiels du cadre légal applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) (partie 1) et énumère les moyens dont disposent les élus locaux pour agir en faveur d'une meilleure prise en compte des risques industriels pour la santé des riverains et des écosystèmes locaux (partie 2).

SOMMAIRE

p. 02 Introduction

p. 03 **PARTIE 1**
Les bases du régime juridique des icpe

p. 03 La mise en service des ICPE
p. 04 Le fonctionnement des ICPE

p. 06 **PARTIE 2**
Le rôle des élus locaux face aux risques icpe
p. 06 L' élu local, vigie des risques industriels sur son territoire
p. 08 L' élu local, relai des préoccupations citoyennes

PARTIE 1

LES BASES DU RÉGIME JURIDIQUE DES ICPE

Une ICPE est une exploitation industrielle ou agricole dont l'activité est susceptible de créer des risques, des nuisances voire des atteintes à la sécurité, la santé ou l'environnement des riverains¹, justifiant par conséquent un encadrement juridique et administratif spécifique de leur mise en service puis de leur fonctionnement.

La mise en service des ICPE

Les entreprises industrielles ne sont pas libres de mener des activités potentiellement dangereuses comme bon leur semblent. Le droit vient limiter leur liberté économique en exigeant des démarches préalables pour l'obtention d'un titre d'exploitation avant toute mise en service. À défaut, l'exploitant commet un délit "d'exploitation sans titre" passible de sanctions administratives et pénales. Il peut également être exigé de l'exploitant de constituer des garanties financières pour certaines installations (pour le stockage des déchets par exemple).

Les activités soumises au régime des ICPE sont énumérées dans une nomenclature inscrite à l'article R. 511-9 du code de l'environnement et qui contient quatre catégories principales² :

1. Rubriques relatives à des substances
2. Rubriques relatives à des activités
3. Rubriques relatives à des activités visées par la directive "ied"³
4. Rubriques relatives à des substances et mélanges dangereux⁴

Les activités comprises dans l'une de ces rubriques sont soumises à l'un des trois principaux régimes existants selon leur degré de dangerosité.

Le régime de la déclaration s'applique aux

activités représentant un risque jugé négligeable. Il suffit à l'exploitant de procéder à une simple déclaration préalable en préfecture et de respecter des prescriptions générales en matière d'environnement⁵.

Le régime de l'enregistrement est applicable aux installations qui présentent des dangers graves mais supposés être prévenus par le respect des prescriptions générales édictées par le ministère compétent. Sous ce régime, l'exploitant doit enregistrer son installation avant toute mise en service, en justifiant qu'il respecte ces prescriptions. Un avis de consultation du public doit être affiché en mairie ainsi que sur le site de l'installation pendant au moins quatre semaines, et publié dans deux journaux diffusés dans le ou les départements concernés et sur le site internet de la préfecture. Après consultation du public, le préfet peut autoriser ou refuser le fonctionnement par arrêté⁶.

Le régime de l'autorisation s'applique aux installations qui présentent de graves risques. Après consultation du public, le préfet choisit d'autoriser ou non la mise en service. L'autorisation n'est définitivement délivrée qu'après la mise en place de mesures spécifiées dans l'arrêté préfectoral d'autorisation⁷. Ces différents régimes sont synthétisés dans le tableau page suivante.

1 : L'article L.511-1 du code de l'environnement définit les ICPE comme : "toutes installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, pour la santé, la sécurité, la salubrité publique, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation des sols naturels, agricoles ou forestiers, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et monuments, ainsi que des éléments du patrimoine archéologiques."

2 : La Direction Générale de la Prévention des Risques met à disposition une brochure, actualisée chaque année, reprenant la nomenclature et l'accompagnant de notes explicatives. Cette brochure est accessible sur le site de l'AIDA, site d'information du Ministère de la transition écologique et solidaire en droit de l'environnement.

3 : La directive relative aux émissions industrielles (IED) réglemente les installations les plus émettrices de substances polluantes. En Auvergne-Rhône-Alpes, près de 430 installations industrielles sont concernées et 189 établissements d'élevage ou de transformation alimentaire.

4 : Ces substances et mélanges sont ceux visés par la directive européenne dite "Seveso" imposant aux Etats d'identifier les sites industriels présentant des risques d'accidents majeurs pour appliquer des mesures de prévention des risques renforcées.

5 : Art. L. 512-8 du code de l'environnement.

6 : Art. L. 512-7 du code de l'environnement

7 : Art. L. 181-1 du code de l'environnement.

RÉGIME	TYPE D'INSTALLATION	CADRE JURIDIQUE
De déclaration (D) (et avec contrôle périodique)	Activités les moins polluantes ou dangereuses	Simple télédéclaration en préfecture
D'enregistrement (E)	Activités dont les mesures techniques de prévention des inconvénients sont bien connues et standardisées (exemple une station essence)	- Demande d'autorisation soumis à une justification de mise en service - Avis de consultation publique - Arrêté préfectoral
D'autorisation (A)	Activités qui présentent de graves risques ou nuisances pour l'environnement	- Demande d'autorisation - Etude d'impact et de dangers - Enquête publique - Arrêtés préfectoral avec mesures spéciales détaillées
D'autorisation avec servitude (S)	Activités soumises à autorisation qui nécessitent l'institution de servitude d'utilités publiques (risques d'explosions)	- Demande d'autorisation - Etude d'impact et de dangers - Enquête publique - Arrêtés préfectoral servitudes d'utilités publiques

Le fonctionnement des ICPE

Outre les prescriptions générales fixées par le ministère en charge de l'environnement s'appliquant aux ICPE soumises à déclaration et à enregistrement, des prescriptions spécifiques peuvent être imposées par le préfet.

Dans le cas des ICPE relevant du régime de l'enregistrement, le préfet peut édicter des prescriptions complémentaires à celles du ministère ou encore adapter ces dernières aux circonstances locales.

Ces prescriptions sont plus poussées pour les ICPE nécessitant une autorisation. Elles portent en effet sur les mesures dites "ERC" ("éviter, réduire, compenser") des effets de l'exploitation, sur les moyens d'analyse et de surveillance ainsi que sur la remise en état après cessation.

Pour toutes les catégories d'ICPE, le préfet peut par ailleurs modifier aux termes d'une procédure spécifique les prescriptions applicables en cours d'exploitation dans le cas où ces dernières se sont révélées insuffisantes ou inadéquates.

Ces prescriptions font l'objet d'un contrôle selon plusieurs modalités. Ce contrôle pèse tout d'abord sur l'exploitant au travers de l'**autosurveillance** des dépassements et pollutions éventuelles. Dans certains cas, il fait également appel à des organismes agréés pour des contrôles périodiques.

Néanmoins, le contrôle est essentiellement réalisé par l'**inspection des installations classées** qui relève de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), sous l'autorité du préfet.

Ces contrôles peuvent être annoncés ou inopinés. Ils peuvent être planifiés dans le cadre d'un plan pluriannuel de contrôles suivant les priorités fixées par le ministère, ou faire suite à une plainte ou un accident. Les rapports d'inspection rédigés à l'issue de ces contrôles sont en principe publiés sur le site **Georisques**⁸.

Les agents de la DREAL transmettent leur rapport d'inspection, listant les éventuelles infractions, au préfet et à l'exploitant. Les ICPE qui commettent des

infractions sont soumises à deux types de sanctions :

Des sanctions administratives : elles ne peuvent intervenir qu'à l'expiration du délai fixé par la mise en demeure de faire cesser les non-conformités en cause. Le préfet pourra notamment faire procéder d'office aux travaux requis aux frais de l'exploitant, suspendre le fonctionnement de l'exploitation ou encore infliger une amende (15 000€ au plus).

Les sanctions peuvent être également pénales. Ainsi, l'exploitation d'une ICPE en violation des prescriptions de fonctionnement applicable est punie par une amende prévue pour les contraventions de 5^e classe. Lorsque l'infraction a en outre porté atteinte à la santé ou à la sécurité des personnes ou encore à l'environnement, elle devient délictuelle et passible de 2 ans d'emprisonnement et de 75 000€ d'amende.

Sous certaines conditions, les manquements d'un exploitant peuvent également donner lieu à l'engagement de sa responsabi-

La saisine du Juge des Libertés et de la Détention par NAAT-Lyon

L'article L. 216-13 du Code de l'environnement prévoit une procédure de référé pénal spécial environnemental, offrant au procureur de la République, sollicité par une victime, l'autorité administrative ou une association agréée de protection de l'environnement, la possibilité de saisir le juge des libertés et de la détention (JLD) en cas de non-respect de certaines prescriptions du code de l'environnement, notamment en matière d'ICPE. Le JLD peut alors demander la mise en place de toute mesure utile, y compris

la suspension ou l'interdiction des opérations menées de manière irrégulière.

Cette action juridique d'urgence est peu utilisée à l'heure actuelle alors qu'elle est pourtant redoutablement efficace. Pour preuve, les deux affaires qui ont utilisé ce fondement juridique concernant la pollution de l'eau, ont obtenu des décisions dans le mois suivant le dépôt de leurs demandes. Le juge a ordonné des mesures utiles visant à faire cesser la pollution, sous astreinte de 1 000€ par jour de retard.

Le 30 mai 2022, Notre affaire à tous - Lyon et le cabinet Kaizen Avocat ont déposé deux recours fondés sur l'article L.216-13

du code de l'environnement contre Arkema France et Elkem Silicones France au Tribunal judiciaire de Lyon pour avoir enfreint le droit des ICPE.

Ces infractions répétées aggravent les pollutions de l'eau, du sol et de l'air exposant ainsi la population et les salarié.e.s de ces mêmes entreprises à des risques pour leur santé. Notre Affaire à Tous demande à ces entreprises la cessation de toute pollution illégale, la réalisation des travaux nécessaires afin de stopper les rejets illégaux et la mise en place de mesures de prévention pour éviter de nouvelles pollutions.

lité civile par une personne lésée (un riverain, par exemple) au titre du "trouble anormal de voisinage" pour obtenir la réparation de son préjudice voire le prononcé d'injonction de faire cesser le trouble.

Dans les faits toutefois, le manque de moyens endémique de l'administration et le primat des intérêts économiques empêchent ces sanctions d'être effective ou suffisamment dissuasives pour prévenir les manquements.

À titre d'illustration, en 2018, seuls 1 600 inspecteurs étaient en charge de contrôler les 500 000 ICPE basées sur le sol

français. Suite à la catastrophe de Lubrizol, le président Emmanuel Macron avait notamment annoncé l'augmentation de 50% du nombre d'inspecteurs ICPE d'ici à 2022. Cependant, seuls cinquante inspecteurs supplémentaires ont rejoint les rangs de la DREAL depuis 2019.

Ainsi, de nombreuses infractions ne sont pas sanctionnées, parfois en dépit de la succession des rapports d'inspection constatant le même problème. Les recherches de NAAT - Lyon sur la Vallée de la chimie en fournissent une nouvelle illustration.

8 : www.georisques.gouv.fr

LE RÔLE DES ÉLUS LOCAUX FACE AUX RISQUES ICPE

Au sein du cadre institutionnel du droit des ICPE, le maire occupe traditionnellement une place marginale par rapport aux pouvoirs législatifs et réglementaires définissant les normes et au préfet et ses services, chargés de les adapter et d'en surveiller l'application.

NAAT-Lyon est toutefois convaincue que les élus locaux ont un rôle essentiel à jouer quant aux risques industriels et en particulier au respect du droit des ICPE, en tant que partie-prenante de la surveillance des ICPE et comme "courroie de transmission" des préoccupations citoyennes locales.

L'élu local, vigie des risques industriels sur son territoire

La formation préalable des élus

Il ressort de nos recherches que, tout comme la plupart des responsables politiques, les élus locaux souffrent d'un manque de formation quant au droit des ICPE et plus largement aux enjeux de la transition écologique.

S'agissant de la transition écologique, il est impératif que le personnel politique local soit formé pour avoir **les clés de compréhension des crises écologiques actuelles** (changement climatique, effondrement de la biodiversité, pollutions, ...) afin d'en saisir les impacts territoriaux et de pouvoir y apporter une réponse appropriée au niveau local. En ce sens, une proposition de loi a été déposée visant à instaurer une obligation de formation analogue¹. L'organisation d'ateliers du type "Fresque du climat", le recours aux services d'organismes et d'associations

compétentes ainsi que le partage de bonnes pratiques entre élus et collectivités sont à encourager².

S'agissant spécifiquement des ICPE pour les communes concernées, il n'est pas concevable que les élus des collectivités territoriales sur lesquelles sont implantées des ICPE ou qui les avoisinent ne soient pas formés sur le régime applicable à ces dernières. Surtout, les élus locaux doivent être en mesure de **répondre aux préoccupations des citoyens** lorsqu'ils perçoivent des signes et nuisances inhabituels afin de les rassurer ou, le cas échéant, de les alerter sur de potentiels dangers. Or, ceci nécessite de **connaître les outils permettant d'obtenir les informations pertinentes et les leviers permettant de solliciter l'action des autorités compétentes**. C'est à ce besoin qu'entend répondre ce guide.

Par ailleurs, **c'est le rôle même de l'élu local en matière**

environnementale qui devrait faire d'une formation spécifique, a fortiori sur le territoire de la Métropole de Lyon. De fait, si la Métropole a hérité de la compétence environnementale autrefois dévolue aux maires, ces derniers ne sont pas pour autant dénués de toute compétence ou responsabilité face aux défis écologiques et industriels. A cet égard, il conviendrait de désigner a minima un.e élu.e référent.e sur ces problématiques ICPE ou plus largement environnementales, selon les capacités de la collectivités concernée.

La sensibilisation et l'implication des citoyens

La formation des élus, qui précède nécessairement une véritable intégration des enjeux environnementaux et ICPE à la politique locale, doit avoir pour corollaire un haut niveau de transparence à l'égard des citoyens.

À cet égard, le droit de l'environnement énonce que toute personne jouit d'un droit à l'information en matière environnementale. En particulier, ce droit est applicable aux risques majeurs auxquels les citoyens sont exposés dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde afférentes. Il revient à l'Etat, mais également aux collectivités exposées à un risque significatif lié aux ICPE de contribuer à cette information par la **mise à disposition du public des informations pertinentes**³.

Cette transparence concerne en premier lieu les informations dont la loi exige la publication ou la mise à disposition de tout citoyen intéressé. Ainsi par exemple du "Dossier d'Information Communal sur les Risques Majeurs" (DICRIM)⁴ ou encore du "Plan de Prévention des Risques Technologiques" (PPRT)⁵. Pour assurer leur disponibilité effective, ces informations devraient être **aisément accessibles sur le site internet des communes**, le cas échéant dans une rubrique centralisant l'ensemble des éléments ayant trait aux ICPE voire à la politique environnementale locale⁶.

En second lieu, cette transparence devrait participer d'une démarche proactive de sensibilisation des citoyens aux risques pesant sur eux et leur territoire. À cet égard, **la diffusion du guide rédigé par NAAT-Lyon à destination des citoyens** constitue une première étape dans cette optique. Au terme de cette démarche, les citoyens volontaires pourraient être davantage impliqués et responsabilisés via la **participation aux instances de**

dialogue existantes aux côtés des élus, ou encore via l'instauration de **groupes de citoyens "sentinelles"** comme il en existe déjà, le cas échéant en lien avec des associations locales impliquées dans la surveillance des risques et la protection de l'environnement.

La surveillance des ICPE

Les informations essentielles sur les ICPE en activité sont accessibles via des bases de données et outils en ligne, laissant ainsi aux élus locaux la possibilité d'opérer une surveillance des ICPE présentes dans leur commune en s'assurant du respect de leurs prescriptions techniques.

Le site Géorisques précité permet ainsi de s'informer sur les différents risques technologiques et naturels⁷ et recense tous les documents rédigés par les services de préfecture, dont les rapports d'inspection des ICPE. Toute information ne mettant pas la sécurité de l'exploitation en danger a l'obligation d'être rendue publique. Les constats des infractions commises par les exploitants sont donc accessibles à tout citoyen⁸.

Dans le cas où un document n'a pas été publié, il est possible d'écrire à la DREAL du département concerné, par mail ou par LRAR pour obtenir ces informations. Si la DREAL oppose un refus ou le silence à cette demande, il est possible de saisir gratuitement la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), autorité administrative indépendante chargée de veiller à la liberté d'accès aux documents administratifs⁹.

Notons également que le code de l'environnement ouvre une voie de recours contre les décisions administratives relatives aux ICPE pour tout tiers intéressé en raison des inconvénients ou des dangers que présente l'installation pour les intérêts protégés par le droit des ICPE, dans un délai de 4 mois¹⁰. Ce faisant, tout élu local est en mesure de **provoquer un contrôle de la légalité** de ces décisions afin de prévenir de potentielles atteintes.

En outre, comme tout citoyen, un élu local peut **signaler une nuisance** produite par une ICPE en adressant un courrier ou un e-mail au préfet du département concerné. Un formulaire est mis à disposition pour faciliter le dépôt de la plainte¹¹. Dans certaines circonstances, le maire peut engager une action civile ou pénale afin d'engager la responsabilité de l'exploitant et d'obtenir la cessation de l'infraction et la réparation du dommage causé.

3 : Art. L. 125-2 du code de l'environnement.

4 : Le DICRIM est un document établi par le maire, qui indique les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde répondant aux risques majeurs susceptibles d'affecter la commune. Ces mesures comprennent, en tant que de besoin, les consignes de sécurité devant être mises en œuvre en cas de réalisation du risque.

5 : Les PPRT ont pour objet de délimiter les effets d'accidents susceptibles de survenir dans les installations à haut risque, et pouvant entraîner des effets sur la salubrité, la santé et la sécurité publiques directement ou par pollution du milieu (art. L. 515-15 du code de l'environnement). Ces plans organisent la cohabitation des sites industriels à risques et des zones riveraines. Ils ont voca-

tion, par la mise en place de mesures préventives sur les zones habitées et sur les sites industriels, à protéger les vies humaines en cas d'accident. Les acteurs concernés, industriels et salariés, public et riverains, élus, et services de l'Etat élaborent ces mesures dans le cadre d'une concertation. Le PPRT de la Vallée de la Chimie est disponible sur le [site de la Préfecture du Rhône](#)

6 : Voir pour illustration les informations publiées par la commune de Pierre-Bénite sur sa page "Prévention des risques" de son site internet.

7 : En cliquant sur l'onglet "Connaître les risques près de chez moi", on accède à la liste des risques majeurs et catastrophes naturelles dont fait l'objet la commune sélectionnée, ainsi qu'à son DICRIM et au PPRT applicable.

8 : Dans la rubrique "S'informer", cliquez sur "Installations classées", puis sur "Accès aux données". Vous pouvez faire une recherche par établissement, localisation ou rapports d'inspection. Vous trouverez pour chaque établissement les rapports d'inspections de la DREAL, sa situation administrative et les textes publics disponibles incluant les arrêtés préfectoraux.

9 : www.cada.fr

10 : Voir par exemple l'article. R. 181-50 du code de l'environnement.

11 : www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/e-traitement-des-plaintes-r3406.html

1 : Vert, "Une proposition de loi pour encourager fortement les élus à se former au climat", 17 mars 2022.

2 : Des ressources sont librement accessibles sur internet, tels que : la boîte à outils des élus du Ministère de la Transition Ecologique, le guide de l'association les "Eco Maires", le cahier de bonnes pratiques de la 27^e Région, ou encore les rapports du Shift Project. Voir également les travaux de l'Institut écocitoyen.

L'élu local, relai des préoccupations citoyennes

Par essence, le rôle politique de l'élu local est d'agir comme un échelon intermédiaire et accessible entre les citoyens et l'État. En matière environnementale également, l'élu local est investi d'un rôle de "courroie de transmission" dont ne le décharge pas le transfert de compétences au profit de la Métropole. Surtout, chaque citoyen est à même de repérer des "signaux faibles" annonciateurs de potentiels dangers, qu'il convient pour l'élu local d'écouter et, le cas échéant, de faire remonter aux autorités compétentes.

Information et participation à la prise de décisions

Des procédures permettent d'impliquer le public dans l'élaboration de décisions administratives relatives à certains projets d'ICPE en amont puis en aval du dépôt d'une demande d'autorisation. Ces procédures sont des opportunités pour les élus de faire valoir leurs connaissances des enjeux locaux, il convient donc d'en tirer parti lorsqu'elles se présentent.

Il existe en premier lieu un mécanisme de **concertation préalable aux projets ayant une incidence sur l'environnement** au titre de laquelle une collectivité territoriale et ses représentants peuvent être amenés à donner leur avis. Cette concertation permet de débattre de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques principales du projet, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent, ainsi que de leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire. Ces concertations préalables peuvent concerner les projets soumis à évaluation environnemen-

tales, telles que les sont très souvent les ICPE soumises à autorisation ou enregistrement¹. Pour ces projets, le maître de l'ouvrage peut décider d'organiser une concertation. S'il ne le décide pas, l'autorité compétente (dans ce cas, le préfet) peut imposer au maître d'ouvrage du projet d'organiser une concertation préalable.

En second lieu, et plus significativement, le public est appelé à donner son avis en aval de la demande d'autorisation : **c'est la procédure de participation du public via l'enquête publique ou, le plus souvent, via la consultation par voie électronique**². Les observations et propositions parvenues pendant le délai de l'enquête doivent être prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision³.

En termes d'information, notons que le dossier d'enquête publique est mis en ligne pendant toute la durée de l'enquête sur le site internet de l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête⁴. Un exemplaire du dossier est en outre adressé sous format numérique pour information, dès l'ouverture de l'enquête, au maire de chaque commune sur le territoire de laquelle le projet est situé et dont la mairie n'a pas été désignée comme lieu d'enquête⁵.

Au-delà de cette information, les dispositions du code de l'environnement ouvrent la voie à l'élu local, ainsi qu'à ses administrés, pour donner leur avis dans le cadre de l'enquête publique. Le commissaire enquêteur peut effectivement entendre toutes les personnes concernées par le projet, plan ou programme qui en font

la demande et convoquer toutes les personnes dont il juge l'audition utile⁶. Ce même commissaire enquêteur peut demander l'organisation d'une réunion d'information et d'échange avec le public lorsqu'il estime que l'importance ou la nature du projet ou les conditions de déroulement de l'enquête publique le rendent nécessaire.

Par conséquent, la mobilisation de l'élu local dans ces procédures est primordiale pour, d'une part, utiliser ces procédures afin de prendre part à la gouvernance du territoire et faire valoir les intérêts des citoyens et, d'autre part, informer ces derniers afin qu'ils puissent en faire de même.

Des instances de dialogue à réinvestir

Les élus locaux ont accès aux instances de dialogue prévues par la loi pour instaurer un espace d'échange entre les parties-prenantes de la gouvernance des risques industriels. Or, aujourd'hui, ces instances sont dévitalisées et leur potentiel pour la démocratie locale n'est pas exploité. Il relève de la responsabilité des élus locaux d'y remédier. Deux types d'instances en particulier devraient être réinvesties.

Il s'agit d'une part des **secrétariats permanent pour la prévention des pollutions et des risques industriels (SPPPI)**. Les SPPPI regroupent de manière volontaire les différentes parties-prenantes concernées par les risques industriels : élus, collectivités territoriales, acteurs économiques, associations de défense de l'environnement, de consommateurs et de riverains, chercheurs et personnalités qualifiées, représen-

Demander un véritable plan de transition bas-carbone pour la Vallée de la chimie

Face au changement climatique, le rôle de l'industrie chimique est double : jouer son rôle dans l'atténuation et l'adaptation du réchauffement, et permettre aux autres secteurs de l'économie de faire de même au travers de leur production.

A ce jour, l'objectif prévu par la Stratégie nationale bas carbone (SNBC) pour le secteur industriel est une réduction de 80 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050. Si l'industrie chimique a fait part d'un certain volontarisme en la matière, son impact n'en reste pas moins majeur à l'échelle du secteur industriel qui, lui-même, représente environ 19% des émissions françaises, derrière les transports.

Cet impact est observable au niveau local, puisque d'après les données d'ATMO AuRA, la Vallée de la chimie représentait en 2020 un total d'émissions de gaz à effet de serre de l'ordre de 1 800 ktCO2 équivalent par an, soit 26% des émissions totales de la Métropole de Lyon. Il est donc impératif, pour que la Métropole s'inscrive dans la transition de la France vers la neutralité carbone, de réduire l'impact climatique de la Vallée de la chimie.

Pour ce faire, il est urgent d'intégrer les limites planétaires dans la politique industrielle et le droit des ICPE. En particulier, si la dimension climatique a fait

l'objet d'une intégration croissante dans le régime des ICPE (étude d'impact, ...), il est nécessaire de soumettre l'implantation de nouvelles ICPE à des critères précis et objectifs quant à leur impact climatique.

S'agissant des ICPE en activité à l'instar de la Vallée de la chimie, nous demandons d'instaurer un véritable pilotage de leur transition bas-carbone par une collaboration entre les exploitants et les institutions politiques et administratives compétentes. En particulier, la stratégie climatique des entreprises exploitant les ICPE doit reposer sur une trajectoire compatible avec l'atteinte des objectifs français pour le secteur industriel et faire l'objet d'une certification robuste à cet égard. Cette démarche devra être accompagnée par la Métropole au moyen de ses instruments stratégiques (Plan climat air énergie territorial, Schéma Directeur des Énergies, ...) ainsi que des élus locaux concernés en tant que relais politique.

Outre les mesures d'atténuation du changement climatique, l'adaptation à ces effets doit également devenir une priorité pour les exploitants et les collectivités. Les risques climatiques auxquels le territoire de la métropole est le plus exposé, telles que les vagues de chaleurs, devraient faire l'objet d'une attention particulière quant à leur impact potentiel sur les activités de la Vallée de la chimie et les mesures nécessaires pour assurer sa résilience.

tants des salariés, et services de l'État. Créés initialement pour résoudre les conflits locaux liés à l'industrie, les SPPPI sont devenus des outils d'information sur l'environnement et les risques industriels pour être aujourd'hui de réelles instances de concertation.

Le SPIRAL est le SPPPI de la région Lyonnaise. Il participe à la définition des orientations de la politique locale de réduction et de prévention des pollutions industrielles et des risques dans l'agglomération lyonnaise. Il a un rôle d'information et de production de documentation sur les risques. Il met en place des groupes de travail sur les risques industriels, la qualité de l'air, le transport des marchandises dangereuses et la pollution des sols. Le secrétariat technique est assuré par la DREAL AURA. Cependant, ce dispositif reste méconnu des riverains et gagnerait à inclure plus largement des collectifs citoyens.

Il s'agit d'autre part des **commissions de suivi des sites (CSS)**. Depuis 2003 en effet, pour toute ICPE classée "Seveso", ainsi que les centres collectifs de stockage recevant des déchets non inertes et les installations d'élimination des déchets sur demande d'une commune, le préfet est tenu de créer une commission de suivi de site permettant d'informer les citoyens des dangers et de tout incidents intervenus sur des exploitations d'un secteur géographique déterminé. Une commission peut être également formée à la demande de l'exploitant, des collectivités ou des riverains.

Ces commissions peuvent concerner une ou plusieurs ICPE et sont composées de membres de l'administration, d'élus locaux, de riverains, de représentants des exploitants et de salariés des entreprises concernées. Elle se réunissent a minima une fois par

an et sont tenues d'informer publiquement du bilan de leurs actions et des thématiques abordées.

Elles ont pour mission de suivre l'activité des ICPE pour lesquelles elles ont été créées, de leur création, à leur cessation d'activité, et de promouvoir l'information du public sur les nuisances et dangers que celles-ci représentent. Elles examinent également la politique de prévention des accidents majeurs de l'exploitant et reçoivent annuellement les bilans des actions des entreprises concernées.

Le département du Rhône recense 11 commissions, dont la moitié concerne la Vallée de la chimie⁷. En pratique toutefois, ces commissions sont trop peu utilisées alors qu'elles représentent un des rares espaces de dialogues de l'ensemble des parties-prenantes locales de la gouvernance des risques industriels. Elles représentent ainsi pour les élus locaux

1 : Art. R. 122-2 du code de l'environnement. Le champ d'application de l'évaluation environnementale devrait d'ailleurs s'étendre en application de la "clause filet" induite par le décret n° 2022-422 du 22 mars 2022.

2 : Art. L. 123-19 du code de l'environnement.

3 : Art. L. 123-1 code de l'environnement.

4 : Si elle n'en dispose pas, sur le site internet des services de l'Etat dans le département. Il doit aussi être consultable, pendant cette même durée, sur support papier dans le ou les lieux indiqués sur l'avis d'ouverture d'enquête publique. Ce dossier est aussi communicable à toute personne sur sa

demande et à ses frais, avant l'ouverture de l'enquête publique ou pendant celle-ci (Art. R. 123-12 du code de l'environnement).

5 : Art. R. 123-14 du code de l'environnement

6 : Art. R. 123-17 du code de l'environnement

7 : www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/css-commission-de-suivi-de-site-arkema-pierre-a13899.html

une opportunité de s'impliquer plus avant dans cette gouvernance afin de promouvoir un niveau de protection plus élevé des riverains et de l'environnement.

Le plaidoyer en faveur d'une meilleure gouvernance environnementale

Outre le dialogue ponctuel avec les institutions mentionnées plus haut, les élus locaux devraient se réapproprier leur rôle plus large d'influence politique afin d'assurer la prise en compte des préoccupations environnementales locales dans la conduite des exploitants d'ICPE d'une part et la définition des politiques publiques d'autre part.

À l'égard des exploitants d'ICPE, bien que la compétence en matière de développement économique revienne à la région, les élus locaux n'en sont pas moins des parties-prenantes du tissu économique local. En ce sens, ils sont légitimes à engager le dialogue avec les entreprises gérant les ICPE présentes sur leur territoire afin de promouvoir auprès de leurs responsables une meilleure prise en compte des risques et impacts environnementaux subies par les riverains. Les instances de dialogue présentées plus haut représentent un moyen approprié pour ce faire.

Lutter contre l'affaiblissement du droit de l'environnement

Lors du dernier quinquennat, plusieurs lois ont détricoté progressivement le droit des ICPE. La Loi Essoc "pour un Etat au service d'une société de confiance", du 10 août 2018 permet au préfet d'autoriser un exploitant à modifier son établissement sans passer par une autorité environnementale et une étude d'impact de manière systématique. La loi PACTE, promulguée le 22 mai 2019, simplifie encore la création d'entreprise et permet l'inscription dans le Code l'environnement de la notion de "plateforme industrielle", c'est-

à-dire le regroupement d'installations sur un territoire délimité, conduisant à la mutualisation de la gestion de certains des biens et services qui leur sont nécessaires. Enfin, la loi Asap du 7 décembre 2020 autorise l'exploitant à entreprendre des travaux de construction avant d'obtenir l'autorisation environnementale. Cette loi simplifie également des règles applicables à la participation du public et à l'évaluation environnementale, et assouplit des règles applicables aux ICPE.

Seules les catastrophes ont permis de relatives améliorations des mesures de prévention concernant les ICPE. Ainsi après la catastrophe de Lubrizol en

2019, le gouvernement d'Emmanuel Macron avait annoncé l'augmentation de 50% du nombre d'inspecteurs ICPE d'ici à 2022, un élargissement du périmètre des contrôles et un contrôle plus strict des entreprises Seveso. Cependant, seuls cinquante inspecteurs supplémentaires ont rejoint les rangs de la DREAL depuis 2019.

Néanmoins, dernièrement, les problèmes d'approvisionnement liés à la guerre en Ukraine, relancent les projets de simplifications et notamment la volonté de développer des sites "clés en main", prêts à accueillir rapidement de nouvelles installations.

Du fait de leur connaissance des enjeux de terrain, les élus locaux devraient être **intégrés plus avant dans les travaux et instances de la Métropole** en matière environnementale et industrielle en tant que partenaire dans l'élaboration et l'application de certains documents stratégiques (Schéma directeur des énergies, Plan de protection de l'atmosphère, ...).

Enfin, les maires disposent de moyens d'accroître leur poids politique et de faire "remonter" leurs préoccupations jusqu'aux institutions décisionnaires par l'intermédiaire d'instances telles que les conseils départementaux de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST), l'Association des Maires de France, les Conférences Territoriales des Maires ou encore les associations "Les Écos Maires"

et Amaris. Leur statut de grands électeurs dans le cadre des élections sénatoriales et leur pouvoir de parrainage dans le cadre des élections présidentielles leur octroie également un levier d'influence politique qu'il convient d'exercer en vue d'une meilleure gouvernance environnementale.



Notre Affaire à Tous est une association qui œuvre pour protéger le vivant, les communs naturels et le climat via l'utilisation du droit.

Originellement issu-e-s du mouvement pour la reconnaissance du crime d'écocide dans le droit international afin de sanctionner les crimes les plus graves contre l'environnement, les membres de Notre Affaire à Tous se positionnent comme *avocat·e-s de la planète*, en cherchant à établir par la jurisprudence, le plaidoyer juridique et la mobilisation citoyenne une responsabilité effective et objective de l'humain vis-à-vis de l'environnement.

www.notreaffaireatous.org



Notre Affaire à tous – Lyon, antenne locale de Notre Affaire à Tous créée en 2021, est une association œuvrant à l'instauration d'une justice climatique et sociale en se spécialisant sur les luttes et enjeux locaux.



@NotreAffaire69



@notreaffaireatouslyon



Notre Affaire à Tous - Lyon