

N° 262

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 mars 2009

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation du protocole sur les **registres des rejets et transferts de polluants** se rapportant à la convention de 1998 sur l'accès à l'information, la **participation du public** à la prise de **décision** et l'accès à la **justice** dans le domaine de l'**environnement**,*

Par M. René BEAUMONT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergeris, vice-présidents ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Boroira, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Jean-Luc Mélenchon, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 175 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LES NORMES APPLICABLES CONCERNANT L'INFORMATION DU PUBLIC EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT	6
A. AU NIVEAU INTERNATIONAL : LA CONVENTION D'AARHUS RELATIVE À L'ACCÈS À L'INFORMATION, LA PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS DÉCISIONNEL ET L'ACCÈS À LA JUSTICE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT.....	6
B. AU NIVEAU EUROPÉEN : LE REGISTRE EUROPÉEN DES REJETS ET TRANSFERTS DE POLLUANTS	6
C. AU NIVEAU NATIONAL : LE REGISTRE FRANÇAIS DES ÉMISSIONS POLLUANTES ...	7
II. LE PROTOCOLE SUR LES REGISTRES DES REJETS ET TRANSFERTS DE POLLUANTS	10
A. LE CONTENU DU PROTOCOLE : L'OBLIGATION DE TENIR UN REGISTRE DES REJETS OU TRANSFERTS DE POLLUANTS	10
B. UNE RATIFICATION EN BONNE VOIE	10
C. LA DÉCLARATION INTERPRÉTATIVE FAITE PAR LA FRANCE	11
CONCLUSION	13
EXAMEN EN COMMISSION	14
PROJET DE LOI	15
ANNEXE - ETUDE D'IMPACT	16

Mesdames, Messieurs,

Le principe n° 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, adoptée par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, en juin 1992, énonce que « *la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient.* ».

Afin de mettre en œuvre ce principe, une convention, dite d'Aarhus, relative à l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement a été négociée dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, et signée à Aarhus, au Danemark, le 25 juin 1998. Cette convention compte actuellement 42 parties, dont la France.

Pris en application de la convention dite d'Aarhus, le protocole, dont le présent projet de loi vise à autoriser la ratification, adopté à Kiev en Ukraine le 21 mai 2003, a pour objectif la promotion de l'accès du public à l'information par la création de registres de rejets et transferts de polluants des principales activités industrielles et d'élevage dans les Etats parties.

Il vise ainsi à faciliter la participation des citoyens au processus décisionnel en matière d'environnement et à contribuer à la prévention et à la réduction de la pollution de l'environnement.

Avant d'examiner les principales dispositions du protocole, il a paru utile à votre rapporteur de rappeler brièvement l'état du droit international, européen et national en matière de registre des rejets et transferts de polluants.

I. LES NORMES APPLICABLES CONCERNANT L'INFORMATION DU PUBLIC EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

A. AU NIVEAU INTERNATIONAL : LA CONVENTION D'AARHUS RELATIVE À L'ACCÈS À L'INFORMATION, LA PARTICIPATION DU PUBLIC AU PROCESSUS DÉCISIONNEL ET L'ACCÈS À LA JUSTICE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

La convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, a été négociée dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, et signée à Aarhus, au Danemark, le 25 juin 1998.

Elle vise à mettre en œuvre le principe n° 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, adoptée en juin 1992, dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, selon lequel « *la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient.* ».

Contrairement à cette déclaration, la convention dite d'Aarhus ne se contente pas d'énoncer de grands principes à portée générale, mais encadre assez étroitement les modalités de la transparence dans le domaine de l'accès à l'information, de la participation du public au processus décisionnel et de l'accès à la justice en matière d'environnement.

La convention d'Aarhus s'articule autour de trois volets :

- assurer l'accès du public à l'information sur l'environnement ;
- favoriser la participation du public à la prise des décisions liées à l'environnement ;
- étendre les conditions d'accès à la justice en matière d'environnement.

Elle compte actuellement 42 Etats parties. Elle est entrée en vigueur le 30 octobre 2001. La France a déposé les instruments de ratification le 8 juillet 2002. Au sein de l'Union européenne, seule l'Irlande n'a pas encore ratifié cette convention.

B. AU NIVEAU EUROPÉEN : LE REGISTRE EUROPÉEN DES REJETS ET TRANSFERTS DE POLLUANTS

Après avoir signé la convention d'Aarhus en 1998, la Communauté européenne a adopté une stratégie de refonte du droit communautaire afin de l'aligner sur cette convention.

La directive du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement a été remplacée par la directive du 28 janvier 2003.

L'Union européenne a mis en place, dès 2000, un registre européen des émissions de polluants (EPER), établi par une décision de la Commission européenne du 17 juillet 2000, sur le fondement de l'article 15, paragraphe 3, de la directive 96/61/CE du Conseil relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution.

En vertu de la décision EPER, les États membres doivent produire un rapport triennal sur les émissions des établissements industriels dans l'atmosphère et dans les eaux. Ce rapport couvre 50 polluants qui doivent être déclarés en cas de dépassement des valeurs seuils indiquées à l'annexe A1 de la décision EPER.

Les établissements industriels ne sont pas tous concernés par la déclaration EPER ; seules figurent dans le rapport les activités visées à l'annexe A3 de la décision EPER. Pour le prochain cycle de recensement, l'EPER sera incorporé dans le Registre européen des rejets et des transferts de polluants (PRTR européen).

Les valeurs seuils ont été fixées de façon à couvrir environ 90 % des émissions issues des établissements visés, et pour ne pas faire peser des contraintes administratives inutilement lourdes sur l'ensemble des établissements industriels.

La décision EPER oblige la Commission européenne à rendre ces données accessibles au public sur Internet.

Un site Internet, hébergé par l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) à Copenhague, a été créé pour satisfaire à cette obligation et est accessible au public depuis février 2004.

Ce registre a été remplacé, depuis le règlement du 18 janvier 2006, par le registre européen des rejets et transferts de polluants.

C. AU NIVEAU NATIONAL : LE REGISTRE FRANÇAIS DES ÉMISSIONS POLLUANTES

La France dispose d'une législation ancienne en matière d'information du public sur les questions liées à l'environnement.

La loi du 10 juillet 1976, relative à la protection de la nature, a créé l'étude d'impact, qui permet au public de prendre connaissance des conséquences environnementales de l'ouvrage prévu et la loi relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement de 1983, dite loi Bouchardeau, a réformé l'enquête publique, dont l'objet est d'informer le public et de recueillir ses appréciations, ses suggestions et ses contre-propositions.

La loi dite Barnier du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement consacre un principe général de « *participation selon lequel chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement* ».

La loi relative au renforcement de la démocratie de proximité, du 27 février 2002, a intégré dans le droit français les principes de la convention dite d'Aarhus.

En ce qui concerne le rassemblement et la diffusion des informations, la France s'était dotée d'un organisme spécifique, l'Institut français de l'environnement (IFEN), dont la vocation était de rassembler, diffuser et valider les informations sur l'environnement.

A la suite de la réorganisation du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (Meeddat), cet institut a été intégré dans le Commissariat général du développement durable.

Depuis 1987, la France réalise des inventaires annuels des émissions polluantes dans l'air et l'eau.

L'arrêté du 31 janvier 2008, pris par le ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement du territoire, relatif au registre et à la déclaration annuelle des émissions polluantes et des déchets, régit actuellement en France le registre des rejets et transferts de polluants.

Son article premier énonce que le ministre chargé de l'écologie établit un registre des émissions de polluants et des déchets sous la forme d'une base de données électronique publique afin de promouvoir l'accès du public à l'information, faciliter sa participation au processus décisionnel en matière environnementale et contribuer à la prévention et à la réduction de la pollution de l'environnement.

Ce registre est accessible sur un site Internet.

D'après l'article 2, ce registre contient les informations suivantes :

- les références de l'établissement émetteur (nom, adresse, localisation) ;
- les quantités rejetées de chacun des polluants mentionnés à l'annexe II dans l'eau, l'air et le sol ;
- les quantités produites et, le cas échéant, les quantités traitées de déchets dangereux et non dangereux ;
- les volumes d'eau prélevée et rejetée.

En vertu de l'article 4 de l'arrêté, l'exploitant d'un établissement visé à l'annexe I doit déclarer chaque année au ministre chargé de l'environnement un certain nombre de données, telles que les émissions chroniques ou accidentelles de l'établissement, à caractère régulier ou non, canalisées ou diffuses dans l'air et dans l'eau de tout polluant, dès lors qu'elles dépassent les seuils fixés, en distinguant la part éventuelle de rejet ou de transfert de polluant résultant de l'accident ainsi que les émissions chroniques ou accidentelles de l'établissement dans le sol de tout polluant, provenant de déchets, à l'exception des effluents d'élevage, soumis aux opérations de « traitement en milieu terrestre » ou d'« injection en profondeur ».

L'exploitant doit également indiquer dans sa déclaration annuelle les informations permettant l'identification de l'établissement concerné et des activités exercées.

Selon l'article 9, en cas d'absence de déclaration ou de déclaration incomplète d'un exploitant d'un établissement, le service chargé du contrôle de l'établissement peut se substituer à lui et déterminer, sur la base des meilleures informations dont il dispose, les données relatives aux émissions polluantes destinées à figurer dans le registre des émissions polluantes visé à l'article 1^{er}.

Pour les installations classées soumises à autorisation et les stations d'épuration, l'absence de déclaration ou une déclaration incomplète est passible, selon le cas, des sanctions prévues par les articles R. 216-12 ou R. 514-4 du code de l'environnement (amende prévue pour une contravention de 5^e classe).

Les données sont utilisées par l'administration de diverses manières. Elles permettent notamment de réaliser des synthèses nationales sur la qualité de l'air, de justifier du respect par la France de ses engagements internationaux, de la mise en œuvre des directives européennes, d'alimenter le registre national CO2 créé pour la mise en œuvre de la directive du 13 octobre 2003 établissant un système d'échanges de quotas d'émissions de gaz à effet de serre dans la Communauté.

II. LE PROTOCOLE SUR LES REGISTRES DES REJETS ET TRANSFERTS DE POLLUANTS

Pris en application de la convention d'Aarhus, le présent protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants (PRTR) a été adopté le 21 mai 2003 à Kiev, en Ukraine et signé par trente neuf États.

L'objet de ce protocole est de promouvoir l'accès du public à l'information par la création à l'échelle nationale de registres de rejets et transferts de polluants des principales activités industrielles et d'élevage. Il vise ainsi à faciliter la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement et à contribuer à la prévention et à la réduction de la pollution de l'environnement.

Il comporte trente articles et quatre annexes.

A. LE CONTENU DU PROTOCOLE : L'OBLIGATION DE TENIR UN REGISTRE DES REJETS OU TRANSFERTS DE POLLUANTS

Le protocole impose aux Etats parties la mise en place, au niveau national, d'un registre sur les rejets et transferts de polluants qui soit facilement accessible et consultable par le public.

Ce registre doit être renseigné à partir des déclarations transmises par les exploitants des installations répondant à certains critères mentionnés à l'annexe 1 en fonction du type d'activité et de seuils. Cela concerne notamment les stations d'épurations industrielles et urbaines, les raffineries de pétrole et de gaz ou encore les installations destinées à l'élevage intensif de volailles ou de porcs.

Les données concernent les émissions de quatre-vingt six polluants définis à l'annexe 2 rejetés par ces établissements ainsi que les transferts de déchets. Il tient compte des différents milieux récepteurs (eau/air/sol).

L'accès du public à l'information doit pouvoir s'effectuer par voie électronique, soit par le biais des réseaux de télécommunication publics, soit dans des lieux accessibles au public.

Ce registre est mis à jour chaque année et les données seront conservées pendant une période de cinq ans.

B. UNE RATIFICATION EN BONNE VOIE

Signé par trente neuf Etats, le protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants compte à ce jour douze ratifications (Croatie, Danemark, Estonie, Communauté européenne, Allemagne, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Slovaquie, Suède et Suisse).

Ce protocole a été approuvé par la Communauté européenne par la décision du Conseil en date du 2 décembre 2005. La mise en œuvre au sein de la Communauté est assurée par le règlement communautaire du 18 janvier 2006 concernant la création d'un registre européen des rejets et transferts de polluants (règlement E-PRTR). Ce règlement a également abrogé la décision EPER.

Le protocole entrera en vigueur après la seizième ratification (hors ratification par la Communauté européenne).

C. LA DÉCLARATION INTERPRÉTATIVE FAITE PAR LA FRANCE

La France a fait une déclaration interprétative portant sur le champ d'application territoriale du protocole.

Selon cette déclaration interprétative, le champ d'application du protocole pour ce qui concerne la France est le même que celui de la convention d'Aarhus.

La ratification de la convention d'Aarhus par la France avait, en effet, été assortie par celle-ci d'une réserve d'après laquelle cette convention n'était pas applicable à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et à Wallis et Futuna.

D'après les indications transmises par les services du ministère des Affaires étrangères et européennes à votre rapporteur, cette restriction s'explique par les compétences particulières dont disposent ces collectivités en matière de protection de l'environnement.

Par ailleurs, l'application de la convention dans ces territoires imposerait aux autorités locales l'obligation de prendre un grand nombre de textes d'application et nécessiterait des moyens humains et financiers que ces collectivités ne possèdent pas. Consultées sur ces points, les assemblées locales ont d'ailleurs confirmé cette analyse.

Même si le protocole PRTR exclut expressément la possibilité pour un Etat partie d'émettre une réserve, il semble donc logique que le champ d'application de ce protocole, en ce qui concerne la France, soit le même que celui de la convention d'Aarhus, à laquelle il se rapporte.

CONCLUSION

Depuis la Déclaration de Rio de 1992, l'idée d'assurer l'information et la participation des citoyens aux questions relatives à l'environnement s'est progressivement répandue au niveau international.

La convention d'Aarhus du 25 juin 1998 contient ainsi des dispositions relatives à l'information et à la participation du public en matière d'environnement.

En prescrivant l'obligation pour les Etats parties de tenir un registre national des rejets et transferts de polluants, le présent protocole contribuera à l'information du public, ainsi qu'à la prévention et la réduction de la pollution.

La ratification de ce protocole par la France s'inscrit donc dans cette démarche.

Le « Grenelle de l'environnement », organisé en juillet 2007, va même encore plus loin en promouvant le concept de « démocratie écologique ».

Il devrait se traduire par un renforcement de l'information et de la participation des citoyens en matière d'environnement, notamment par des débats publics et la réforme des enquêtes publiques.

C'est la raison pour laquelle votre commission vous propose d'adopter ce projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa séance du 11 mars 2009.

M. Christian Poncelet s'étant interrogé au sujet de la réalité des sanctions en cas de non respect des normes environnementales par d'autres pays au regard du risque de « dumping écologique », y compris par certains Etats membres de l'Union européenne, M. René Beaumont, rapporteur, a confirmé que ce risque était réel, bien que le respect des normes environnementales s'impose à tous les Etats membres de l'Union européenne, et qu'il est étroitement contrôlé par la Cour de justice des communautés européennes, qui peut imposer des sanctions pécuniaires aux Etats qui ne respectent pas ces normes.

En réponse à M. Daniel Reiner, qui souhaitait savoir si ce registre concernait également les déchets nucléaires, le rapporteur a répondu par la négative en se référant à l'annexe 1 du protocole.

Suivant les recommandations du rapporteur, la commission a adopté le projet de loi, en prévoyant son examen en séance publique sous forme simplifiée.

PROJET DE LOI

(Texte déposé par le Gouvernement)

Article unique¹

Est autorisée l'approbation du protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants se rapportant à la convention de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public à la prise de décision et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement (ensemble quatre annexes), fait à Kiev le 21 mai 2003, et dont le texte est annexé à la présente loi.

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 175 (2008-2009)

ANNEXE - ETUDE D'IMPACT¹

DROIT EXISTANT

Droit communautaire

Décision 2006/61/CE du Conseil du 2 décembre 2005 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, du protocole CEE-ONU sur les registres des rejets et des transferts de polluants.

Règlement (CE) n°166/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 janvier 2006 concernant la création d'un registre européen des rejets et des transferts de polluants, et modifiant les directives 91/689/CEE et 96/61/CE du Conseil ;

Droit national

Code Minier, Code de l'Environnement;

Arrêté du 31 janvier 2008 relatif au registre et à la déclaration annuelle des émissions polluantes et des déchets.

PRISE EN COMPTE DU PROTOCOLE DANS LE DROIT EXISTANT

La mise en œuvre au sein de la Communauté est assurée par le règlement n°166/2006 du 18 janvier 2006 concernant la création d'un registre européen des rejets et des transferts de polluants (règlement E-PRTR). Si le règlement E-PRTR est d'application directe, certaines de ses modalités de mise en œuvre ont nécessité une mise en conformité des dispositions nationales.

MODIFICATIONS APPORTEES AU DROIT EXISTANT

Pour permettre l'élargissement du champ d'application du règlement E-PRTR à toutes les installations classées soumises à autorisation, aux stations d'épuration de plus de 100.000 équivalents-habitants, ainsi qu'aux mines, et pour permettre la prise en compte de l'ensemble des polluants visés par le protocole, l'arrêté du 24 décembre 2002 modifié relatif à la déclaration des émissions polluantes des installations classées soumises à autorisation, ainsi que l'arrêté du 20 décembre 2005 relatif à la déclaration annuelle à l'administration, pris en application des articles 3 et 5 du décret n°2005-635 du 30 mai 2005 relatif au contrôle des circuits de traitement des déchets, ont été abrogés et remplacés par l'arrêté du 31 janvier 2008 relatif au registre et à la déclaration annuelle des émissions polluantes et des déchets.

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires