

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la transition écologique
et de la cohésion des territoires

Ministère de l'intérieur et des outre-mer

Direction générale de la prévention des risques

Instruction du Gouvernement du 12 septembre 2023

**relative à la mise à disposition d'informations potentiellement sensibles pouvant faciliter la
commission d'actes de malveillance
dans les installations classées pour la protection de l'environnement**

NOR : TREP2320597J

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires,

Le ministre de l'intérieur et des outre-mer

à

Pour exécution :

Préfets de zone de défense et de sécurité

Préfet de police de Paris

Préfets de région

– Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)

– Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL)

– Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports (DRIEAT)

Préfets de département

Pour information :

Secrétariat général du gouvernement

Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale

Secrétariats généraux des ministères de la transition écologique et de la cohésion des territoires, de l'intérieur et des armées

Direction générale de la prévention des risques

Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises

Direction générale de la police nationale

Direction générale de la gendarmerie nationale

Contrôle général des armées

Direction de la protection des installations, moyens et activités de la défense

Résumé :

Les actes de malveillance survenus en 2015 contre des établissements industriels ont mis en évidence la nécessité de mieux définir les modalités de mise à disposition des informations potentiellement sensibles pouvant faciliter la commission d'actes de malveillance dans les installations classées.

Depuis 2017, la doctrine concernant la mise à disposition du public des informations relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), ainsi que leur conditions d'accès, a été amenée à évoluer.

La présente instruction vient donc remplacer l'instruction du gouvernement du 6 novembre 2017, et met à jour les modalités de communication au public et d'accès aux informations concernant les ICPE selon leur degré de sensibilité.

Elle intègre d'une part les avis formulés par la Commission d'accès aux documents administratifs en date du 20 février 2020 (Avis n° 20200022). Elle précise d'autre part les dispositions devant être prises pour s'assurer que les documents diffusés au public ne comportent pas d'informations sensibles de nature à faciliter la commission d'actes de malveillance. Elle préconise en particulier la manière d'architecturer les documents transmis à l'administration ou à destination du public.

Elle réaffirme l'importance de ne pas restreindre la diffusion et l'accès aux informations utiles pour l'information du public et ne présentant aucun caractère sensible vis-à-vis de la sûreté.

Elle rappelle enfin que les informations présentant un caractère sensible vis-à-vis de la sûreté et pouvant faciliter la commission d'actes de malveillance ne sont pas communicables.

Catégorie : directive adressée par les ministres aux préfets de zone de défense, de police, de région et de département et aux services déconcentrés placés sous leur autorité	Domaine : sécurité intérieure, environnement
Mots clés liste fermée : environnement ; sécurité ; sûreté	Mots clés libres : accident majeur ; information du public ; installations classées
Texte (s) de référence : code de l'environnement, code de la sécurité intérieure, code des relations entre le public et l'administration	
Circulaire(s) abrogée(s) : Instruction du gouvernement du 6 novembre 2017	
Date de mise en application : immédiate	
Pièce(s) annexe(s) : 3	
N° d'homologation Cerfa : néant	
Publication :	<input checked="" type="checkbox"/> BO <input type="checkbox"/> Site circulaires.gouv.fr <input type="checkbox"/> Non publié

L'information du public fait l'objet d'obligations spécifiques, issues du droit international et européen (convention d'Aarhus, directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement), comme du droit national (articles L. 311-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration, articles L. 124-1 et suivants du code de l'environnement). Elle constitue un pilier de la politique française de prévention des risques technologiques car elle permet le développement d'une véritable culture de la sécurité. Cette information ne doit cependant pas nuire à la sûreté des sites en facilitant par exemple la commission d'actes de malveillance.

En application du 1° du I des articles L. 124-4 et L. 517-1 du code de l'environnement et du 2° de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration¹, la présente instruction précise ainsi, dans le respect des réglementations internationales et nationales, les modalités pratiques de mise à disposition des différentes informations relatives à un établissement Seveso à respecter, afin de préserver la qualité de l'information du public, tout en évitant l'accès aux éléments sensibles dont la communication pourrait faciliter la commission d'actes de malveillance.

¹ Ces articles permettent de restreindre la communicabilité des documents administratifs relatifs aux installations classées dont la consultation ou la communication porterait atteinte notamment à la sûreté de l'Etat, aux intérêts de la défense nationale, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes.

Tout ou partie de ces modalités pratiques sont également à mettre en œuvre pour les sites soumis à simple autorisation, enregistrement ou déclaration, dont l'activité présenterait une sensibilité particulière, ainsi que pour l'ensemble des installations classées pour la protection de l'environnement relevant du ministère de la défense.

La présente instruction ne s'applique pas aux installations mises en sécurité conformément aux dispositions fixées par l'article R 512-39-1 du code de l'environnement.

1. Les documents destinés à l'information du public

La sensibilisation du public sur les risques industriels est effectuée au travers de différents supports d'information qui ont vocation à être largement diffusés, notamment :

- le dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM) ;
- les dossiers d'information communaux sur les risques majeurs (DICRIM) ;
- les fiches d'information du public pour les établissements Seveso seuil haut ;
- les plaquettes d'information du public sur la conduite à tenir en cas d'accident majeur ;
- les résumés non techniques des études d'impacts et de dangers ;
- les comptes rendus des commissions de suivi de site ;
- les avis de l'Autorité environnementale.

Les informations pouvant être communiquées dans ce cadre sont présentées en annexe I.

Les documents de sensibilisation du public sur les risques industriels qui ont vocation à être largement diffusés ne doivent pas contenir d'information sensible ou potentiellement sensible au regard de la sûreté des sites. Ainsi, vous vous assurerez que ces documents ne contiennent pas d'information telles que celles présentées en annexe II. En particulier, la demande de communication des informations mentionnées au point B de l'annexe II peut faire l'objet d'un refus conformément aux dispositions du I de l'article L. 124-4 du code de l'environnement, qui renvoie pour partie aux dispositions de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration ainsi qu'au II des articles L. 124-5 et L. 517-1 du code de l'environnement.

Dans ce cadre, il est important d'identifier, dès leur conception, les documents qui comportent obligatoirement des données potentiellement sensibles, ou qui ont vocation à en contenir, et ceux qui doivent être élaborés dès le départ sans données sensibles. Les informations potentiellement sensibles seront intégrées dans des annexes spécifiques qui devront être visiblement intitulées comme des annexes communicables au public sur demande écrite ou annexes non communicables.

Le contenu des documents établis par les exploitants reste de la seule responsabilité de ces derniers. Il appartient aux industriels d'identifier les informations sensibles, et d'organiser les documents qu'ils transmettent à l'administration selon des modalités permettant de distinguer les informations à vocation largement communicable des informations potentiellement sensibles. L'annexe III propose une architecture permettant de décliner ce cadre.

2. Traitements des documents administratifs relatifs aux installations classées

Les documents relatifs aux installations classées sont susceptibles de contenir des informations sensibles, ou potentiellement sensibles, vis-à-vis de la sûreté des sites, telles que celles mentionnées en annexe II. Toutefois, ils restent en règle générale communicables et la réglementation peut prévoir la mise à disposition ou la publication de certains documents dans des conditions spécifiques. Ceci concerne notamment :

- les dossiers déposés par les exploitants, et tout particulièrement les études de dangers et les études d'impacts remises dans le cadre des procédures d'autorisation. Ces dossiers sont soumis à enquête publique (article L. 181-9 du code de l'environnement) ;
- les rapports de l'inspection des installations classées (rapports relatifs à l'instruction de diverses demandes des exploitants, rapports d'inspections...) et les éventuelles tierces expertises demandées ;
- les arrêtés préfectoraux. Les arrêtés d'autorisation environnementale doivent notamment être

consultables en mairie et mis en ligne sur le site internet de la préfecture pendant au moins 1 mois (article R. 181-44 du code de l'environnement) ;

- les plans de prévention des risques technologiques (PPRT)². Ils doivent notamment être annexés aux documents d'urbanisme et tenus à disposition en différents lieux et par voie électronique (articles L. 515-23 et R. 515-45 du code de l'environnement) ;
- les plans particuliers d'intervention (PPI). Ces plans sont consultables par le public (articles R. 741-26 et R. 741-30 du code de la sécurité intérieure) ;
- les documents portés à la connaissance des commissions de suivi de site (article R. 125-8-3 du code de l'environnement).

Aussi, vous veillerez à ce que ces communications et publications spécifiques mises à disposition soient réalisées après occultation ou disjonction des informations sensibles, ou potentiellement sensibles, visées aux annexes II-A et II-B, comme le prévoit la réglementation, notamment les articles L. 311-7 et L. 312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration, R. 123-8 et R. 125-8-3 du code de l'environnement, R. 741-31 du code de la sécurité intérieure. À cette fin, les documents doivent dans la mesure du possible être conçus pour permettre d'effectuer facilement ces occultations ou disjonctions, sans que cela ne nuise à leur compréhension (voir annexe III).

Par ailleurs, conformément à l'article L. 517-1 du code de l'environnement, le ministère de la défense peut ne pas mettre à disposition du public, ni soumettre à sa consultation ou à sa participation les éléments susceptibles de porter atteinte aux intérêts de la défense nationale et à la sécurité publique. Ainsi, le ministère de la défense pourra compléter la présente instruction par des instructions spécifiques à la protection des installations relevant de ses pouvoirs, sans préjudice des modalités ici définies.

3. Modalités particulières de communication des documents

En application du I de l'article L. 124-4 du code de l'environnement, il vous appartient, sous le contrôle du juge administratif, d'apprécier l'intérêt de communiquer une information. Vous pouvez en refuser la consultation ou la communication si cela porte atteinte notamment à la sûreté de l'État, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes. Dans le respect de ces dispositions il convient d'organiser les modalités de communication dans les conditions suivantes :

1) Les membres du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) ou de la commission départementale de la nature des paysages et des sites (CDNPS) ont vocation à être destinataires de l'ensemble des prescriptions des projets d'arrêtés et des rapports complets de l'inspection des installations classées, pour les informations qui relèvent de l'annexe II-A, mais à l'exclusion de celles relevant de l'annexe II-B. Par conséquent, vous veillerez à ce que les règles de fonctionnement de ces instances imposent à leurs membres une discrétion absolue sur les faits et informations dont ils ont pu avoir connaissance dans l'exercice de leur mandat, par l'insertion de dispositions spécifiques au sein du règlement intérieur, ou encore par la signature d'un engagement sur l'honneur. Nous vous rappelons par ailleurs que les rapports de présentation à ces instances, ainsi que les rapports relatifs à l'instruction des diverses demandes des exploitants ou de visites d'inspection, susceptibles de contenir des données sensibles, n'ont pas vocation à être mis en ligne.

2) Dans le cadre de l'organisation des instances locales d'échanges (comités de suivi de site, réunions publiques, etc.), les informations visées à l'annexe II-A mais non celles relevant de l'annexe II-B, pourront, si nécessaire, être évoquées lors des réunions, mais ne devront pas figurer sur les supports remis aux participants. Les informations relevant de cette annexe II-A pourront être communiquées sur demande écrite.

² Depuis le décret n° 2017-780 du 5 mai 2017, les notes et notices de présentation ne font plus partie des pièces constitutives des PPRT. Désormais, seuls le zonage réglementaire, le règlement et les recommandations ont vocation à rester accessibles au public et être annexés aux documents d'urbanisme en application des articles L. 515-23 et R. 515-46 du code de l'environnement. Dans le cas où des informations sensibles persisteraient dans ces documents, ces dernières seront occultées ou disjointes avant toute communication et pourront être consultées selon les modalités définies au point 3.

3) Certaines informations sensibles non communicables peuvent figurer dans les documents des PPRT (localisation des origines des phénomènes dangereux en particulier). Dans certains cas, la prise de connaissance de ces informations sensibles par les riverains peut être néanmoins rendue nécessaire pour la bonne application du règlement, en particulier pour mettre en œuvre des obligations de conception du bâti neuf ou de protection du bâti ancien. Dans ce cas, il convient de limiter la communication des informations concernées strictement aux personnes qui ont à en connaître et uniquement via l'établissement d'une convention encadrant les modalités de mise à disposition de ces informations.

Vous voudrez bien nous rendre compte des éventuelles difficultés rencontrées dans l'application des présentes instructions. La présente instruction sera publiée au bulletin officiel du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Pour le ministre et par délégation :

Le directeur général
de la prévention des risques,

Cédric BOURILLET

Pour le ministre et par délégation :

Le directeur général
de la sécurité civile et de la gestion des crises,

Julien MARION

Annexe I

Exemples d'informations utiles pour l'information du public pouvant être largement diffusées

- Le nom de la société exploitante ;
- L'adresse complète du site. L'adresse du site peut être facilement obtenue par diverses sources, cette information est le complément naturel de l'identité de l'entreprise ;
- La description générale des activités exercées sur le site ;
- Le régime de l'installation au titre de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement (autorisation, enregistrement, déclaration) et le cas échéant, le statut Seveso ;
- Les quantités maximales autorisées pour les rubriques 4xxx de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), à l'exception des rubriques 47xx correspondant aux substances nommément désignées ;
- Le nom générique ou la catégorie de dangers, les principales caractéristiques des substances dangereuses et le régime de classement au titre de chaque rubrique ICPE ;
- Les consignes de sécurité à l'attention des riverains et sur le comportement à adopter en cas d'accident ;
- Les cartes, photos ou plans des abords du site. Des précautions doivent toutefois être prises :
 - la zone concernant le site doit être masquée,
 - les installations industrielles ne doivent pas apparaître sur ces photos ;
- La carte présentant la zone d'application du PPI et les informations concernant le PPI, le cas échéant, sur les effets transfrontaliers en cas d'accident ;
- Les cartes d'aléas par type d'effet sous forme agrégée. Les cartes doivent être présentées de manière agrégée afin d'éviter la localisation précise de l'origine du phénomène dangereux. Il n'est par ailleurs pas pertinent d'avoir une publication systématique de ces éléments en ligne.

En plus de ce qui précède, pour les établissements relevant du statut Seveso seuil haut, les informations suivantes sont obligatoires au titre de la directive Seveso III :

- La description des dangers induits par les substances dangereuses présentes sur le site et les effets associés, y compris les effets sur la santé humaine et l'environnement. Cette information est nécessaire pour la bonne compréhension des risques par le public, et le respect des consignes de sécurité ;
- La description générale des scénarios d'accidents majeurs ;
- La description générale des barrières de maîtrise des risques. Cette doit néanmoins rester générale et se limiter à une présentation succincte de son fonctionnement sans montrer tout le détail des équipements techniques mis en place.

Annexe II

Exemples d'informations non largement diffusées ou sensibles

II-A. Exemples d'informations non largement diffusées mais pouvant être communiquées sur demande écrite

- L'identité des dirigeants. Chaque exploitant de site pourra mettre à disposition du public et notamment des associations de protection de l'environnement et des riverains, un point de contact afin de permettre de favoriser les échanges ;
- Les cartes, photos, plans du site ;
- Les quantités maximales de substances dangereuses nommément désignées susceptibles d'être présentes sur le site (rubriques 47xx) ;
- Les quantités de substances dangereuses effectivement présentes sur le site en situation post accidentelle ;
- Les cartes ou plans des zones d'effet par phénomènes dangereux ou par installation, sous réserve néanmoins que la carte d'effets ne conduise pas à identifier facilement la localisation précise d'une substance dangereuse qui faciliterait la commission d'un acte de malveillance.

II-B. Exemples d'informations non communicables

De par leur sensibilité vis-à-vis de la sûreté, les informations suivantes ne doivent pas pouvoir être communiquées au public :

- Les cartes, photos, plans du site lorsque ceux-ci permettraient d'identifier la localisation précise d'une substance dangereuse ;
- Les quantités de substances dangereuses effectivement présentes sur le site à un instant donné en situation normale (i.e. hors situation post accidentelle) ;
- La description précise et détaillée de scénarii d'accidents majeurs et des effets associés ;
- La description technique, précise et détaillée des barrières et mesures de maîtrise des risques, et de leur fonctionnement ;
- La description précise et détaillée de l'organisation des moyens internes du site et de la chaîne de secours ainsi que l'organisation des moyens externes de secours, en tant qu'ils sont susceptibles de présenter des points de vulnérabilité ou de faiblesse ou des informations susceptibles d'être utilisées pour porter atteinte à leur intégrité ou à leur efficacité ;
- La description des dispositifs de surveillance du site (aspect sûreté) ;
- Les informations dont la communication porterait atteinte à un intérêt protégé pouvant être utilement invoqué conformément aux dispositions du I de l'article L. 124-4 (secret industriel, secret défense ...) et du II de l'article L. 124-5 du code de l'environnement ainsi que de l'article L. 517-1 du même code (défense nationale).

Annexe III

Organisation des documents transmis à l'administration ou à destination du public

De manière générale, les documents transmis à l'administration ou à destination du public doivent être élaborés selon l'architecture suivante :

- Le corps principal du document ne contient que des informations non sensibles et largement communicables ;
- Les informations communicables sur demande (voir annexe II-A) sont regroupées dans une première annexe au corps principal du document ;
- Les informations non communicables (voir annexe II-B) sont regroupées dans une seconde annexe.

En pratique, les informations non communicables pourront être regroupées dans une annexe spécifique, ou bien une seconde version des documents expurgée des informations sensibles pourra être fournie.

Le corps principal du document pourra être largement diffusé au public. La première annexe contenant les informations communicables sur demande pourra être diffusée à toute personne qui en fait la demande écrite. En revanche, la seconde annexe contenant les informations non communicables ne sera pas communiquée, en application du 1° du I des articles L. 124-4 et L. 517-1 du code de l'environnement et du 2° de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration.

Lorsqu'un trop grand nombre d'informations non communicables conduirait à occulter une grande partie du corps du document, de telle façon qu'il ne soit plus facilement lisible ou compréhensible, alors le document dans son intégralité peut être considéré comme non communicable.

Exemple 1 : dépôt d'un dossier auprès de l'administration

En ce qui concerne le dépôt d'un dossier auprès de l'administration (demande d'autorisation environnementale, demande de modification, réexamen d'étude de dangers...), il est de la responsabilité de l'exploitant de fournir deux versions du dossier : l'une intégrale à usage du service instructeur devant se prononcer sur les dangers, les effets ou les moyens de prévention et protection définis par l'exploitant, et une version communicable dans laquelle les informations sensibles ont été occultées, conformément aux articles L. 181-8 et R. 181-12 du code de l'environnement.

Les pétitionnaires sont notamment encouragés à :

- inclure dans le résumé non technique de l'étude de dangers l'ensemble des informations librement communicables de l'annexe I (dont les cartes d'aléas par type d'effet sous forme agrégée) ;
- réaliser une annexe communicable sur demande, avec par exemple les quantités maximales sollicitées pour les rubriques 47xx ;
- regrouper dans une annexe non communicable les informations identifiées comme sensibles, comme les plans détaillés.

La lettre de demande ne doit contenir que des informations non sensibles.

Exemple 2 : Réexamen quinquennal des études de dangers

Les exploitants sont invités à architecturer leurs dossiers selon les modalités similaires suivantes :

– Le courrier de transmission de la notice au Préfet est un document communicable (et ne contient donc que des informations non sensibles) et comprend une synthèse de la démarche d'évaluation mise en œuvre ;

– La notice de réexamen telle que prévue par l'avis du 8 février 2017 est un document contenant des informations sensibles, il s'agit par conséquent d'un document non communicable.

L'étude de dangers révisée, remise le cas échéant à l'administration, doit respecter les mêmes principes que l'étude de dangers initiale.

Exemple 3 : Dossiers soumis à enquête publique

Pour les dossiers soumis à enquête publique, seule la version communicable du dossier sera mise en ligne sur le site internet des préfectures et tenue à la disposition du public dans les lieux prévus à cet effet par l'arrêté portant ouverture d'enquête publique. Les documents « Informations communicables sur demande » et « Informations non communicables » ne sont pas intégrés dans le dossier d'enquête publique. Seule la partie « Informations communicables sur demande » pourra être communiquée, le cas échéant, à toute personne qui en fait la demande écrite.