

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 juin 1975.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi relatif aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes,

Par M. Jacques DESCOURS DESACRES,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui vous est soumis constitue une nouvelle étape de l'adaptation de notre législation aux nécessités de concilier le développement industriel et la protection de l'environnement, après la loi du 2 août 1961 sur la lutte contre la pollution atmosphérique, la loi du 16 décembre 1964 sur la protection de l'eau et le projet de loi (en cours de discussion au Parlement) sur l'élimination des déchets.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Pierre Prost, Roger Gaudon, Joseph Raybaud, Modeste Legouez, secrétaires ; Yvon Coudé du Foresto, rapporteur général ; Auguste Amic, Maurice Blin, Roland Boscardy-Monsservin, Jacques Boyer-Andrivet, Pierre Brousse, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Yves Durand, Marcel Fortier, André Fosset, Gustave Héon, Paul Jargot, Michel Kistler, Robert Lacoste, Fernand Lefort, Georges Lombard, Josy-Auguste Moinet, René Monory, Mmes Odette Pagani, Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauvageot, François Schleiter, Robert Schmitt, Maurice Schumann.

Voir les numéros :

Sénat : 295, 364 (1974-1975).

La loi du 19 décembre 1917 sur laquelle repose jusqu'à présent le contrôle des pollutions d'origine industrielle, ne répond plus en effet entièrement aux exigences actuelles en la matière. Les difficultés d'application de cette loi de 1917 sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes rendent souhaitable une réforme d'ensemble qui fait l'objet du présent texte.

Avant d'étudier plus en détail les dispositions financières et fiscales qu'il comporte, on présentera l'économie générale du projet.

I. — L'économie du texte.

Le texte est appelé à se substituer à la loi du 19 décembre 1917 qui est abrogé par l'article 29 du projet.

Le projet proposé reprend l'économie générale de la loi de 1917 mais comporte un certain nombre d'innovations qui sont guidées par trois principes :

— étendre le champ d'application du contrôle à tous les établissements dangereux, insalubres ou incommodes (rappelons qu'il existe actuellement environ 240 000 établissements classés) ;

— prendre en compte les impératifs de protection de la nature et de l'environnement ;

— renforcer les pouvoirs de l'administration sur les établissements dangereux.

Ces principes se retrouvent dans les diverses dispositions du projet.

Le titre premier (articles 1 à 5) :

— rend la nouvelle loi applicable à toutes les installations dont le fonctionnement peut être dangereux ou gênant, quelle que soit la qualification juridique de la personne physique ou morale qui les exploite, alors que jusqu'à présent seuls sont réglementés les établissements industriels ou commerciaux ;

Le contrôle sera donc étendu systématiquement aux établissements agricoles, aux établissements des collectivités locales, aux établissements des associations à but non lucratif, aux installations de chauffage domestique et aux établissements administratifs de l'Etat ;

— permet d'apprécier le caractère dangereux ou gênant de l'activité eu égard non seulement à la commodité du voisinage, à la santé, à la sécurité et à la salubrité publiques, ou à l'agriculture comme sous le régime de la loi de 1917 mais également à la nature et l'environnement ;

— conserve la distinction en trois classes des établissements.

Le titre II (articles 6 à 9) précise le régime d'autorisation des installations de première et deuxième classe.

Le titre III (articles 10 et 11) définit les dispositions applicables aux installations de troisième classe.

Le titre IV (articles 12 à 16) traite du statut des inspecteurs des établissements classés, des voies de recours devant la juridiction administrative, de la suspension ou de la suppression des installations. Il prévoit des dispositions transitoires.

Le titre V (article 17) contient les dispositions financières que l'on étudiera plus en détail.

Le titre VI (articles 18 à 22) renforce sensiblement les sanctions pénales frappant les infractions à la législation sur les établissements dangereux.

Le titre VII (articles 23 à 25) permet au préfet de prononcer des sanctions administratives indépendamment des poursuites pénales.

Enfin, le titre VIII comporte des dispositions diverses sur :

— le cas des établissements non classés présentant des dangers ;

— celui des installations appartenant aux services et organismes dépendant de l'Etat.

II. — Les dispositions à caractère financier.

Votre Commission des Finances a examiné, le 5 juin 1975, les dispositions financières du projet de loi figurant à l'article 17.

Art. 17.

I. — Les établissements à caractère industriel ou commercial, dont certaines installations sont classées comme dangereuses, insalubres ou incommodes, sont assujettis à une taxe unique perçue lors de toute autorisation ou déclaration au titre de la présente loi.

En outre, une redevance annuelle est perçue sur ceux desdits établissements qui, en raison de la nature ou du volume de leurs activités, font courir des risques particuliers à l'environnement et requièrent de ce fait des contrôles approfondis et périodiques.

II. — Les taux de la taxe unique sont fixés comme suit :

— 3 000 F pour les établissements dont une installation au moins est rangée dans la première ou la deuxième classe ;

— 1 000 F pour les établissements dont une installation au moins est rangée dans la troisième classe.

Toutefois, ces taux sont réduits à 25 % de leur montant pour les artisans n'employant pas plus de deux salariés et à 65 % de leur montant pour les autres entreprises inscrites au répertoire des métiers.

Une pénalité dont le taux est fixé au double du montant de la taxe est appliquée à l'exploitant qui, en vue de la détermination du taux de la taxe et de sa mise en recouvrement, ne donne pas les renseignements demandés ou fournit des informations inexactes.

Le montant de la taxe est majoré de 10 % lorsque le paiement des sommes correspondantes n'est pas effectué dans les délais prescrits.

III. — Les établissements visés au deuxième alinéa du paragraphe I ci-dessus sont ceux dans lesquels sont exercées une ou plusieurs des activités figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat, après avis du conseil supérieur des établissements classés.

Le taux de base de ladite redevance est fixé à 500 F.

Le décret prévu ci-dessus fixe, pour chacune des activités retenues en fonction de sa nature et de son importance, un coefficient multiplicateur compris entre 1 et 6. Le montant de la

redevance effectivement perçue par établissement au titre de chacune de ces activités est égal au produit du taux de base et du coefficient multiplicateur.

Les entreprises inscrites au répertoire des métiers sont exonérées de ladite redevance.

La pénalité prévue au troisième alinéa du paragraphe II ci-dessus s'applique à la redevance. Celle-ci est majorée de 10% lorsque le paiement des sommes correspondantes n'est pas effectué dans le délai prescrit.

IV. — Le recouvrement de la taxe unique et de la redevance est effectué comme en matière de contributions directes.

Cet article reprend apparemment les dispositions figurant à l'article 30 de la loi du 19 décembre 1917, tel qu'il résulte de la rédaction introduite par la loi n° 71-1025 du 24 décembre 1971, article 12. De légères différences rédactionnelles peuvent être relevées qui ne portent pas novation dans l'économie des dispositions concernées.

Cependant, il convient de souligner que l'article 12 de la loi du 24 décembre 1971 visait les établissements « industriels et commerciaux », tandis que le nouveau texte concerne les établissements « à caractère industriel ou commercial ».

Dans l'esprit des rédacteurs, il semble qu'il s'agisse d'inclure les établissements publics à caractère industriel et commercial qui étaient soumis à la législation des établissements classés par des dispositions législatives particulières ou par la jurisprudence administrative.

Toutefois, la formulation adoptée peut prêter à équivoque pour certains services communaux qui avaient été exclus depuis le vote de la loi du 24 décembre 1971 de la liste des établissements assujettis à la redevance et votre commission vous propose à cette fin de remplacer les mots : « les établissements à caractère industriel ou commercial », par les mots : « les établissements industriels et commerciaux et les établissements publics à caractère industriel ou commercial ».

Il paraît, en effet, opportun de préciser qu'alors que le champ d'application du contrôle des établissements classés est étendu à tous les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, seuls les établissements à caractère industriel ou commercial conti-

nueront à être assujettis aux taxes et redevances et que seront exonérés les établissements agricoles, les établissements des collectivités locales gérés directement par elles et ceux des associations à but non lucratif.

Ainsi les installations de récupération et de traitement des ordures ménagères, exonérées en cas d'exploitation en régie, seront par contre imposées si elles font l'objet d'une concession ou si elles sont propriété d'une personne physique ou morale privée.

Cette distinction correspond d'ailleurs à la pratique administrative actuelle consécutive au vote de la loi du 24 décembre 1971. Antérieurement, sous le régime de l'article 30 de la loi de 1917, dans la formulation résultant de l'article 87 de la loi de finances pour 1968, tous les établissements classables étaient considérés comme taxables. L'administration imposait ces dépôts à la taxe bien qu'ils ne fussent pas des établissements industriels et commerciaux. Elle s'appuyait sur une jurisprudence du Conseil d'Etat qui considérait que les dépôts et usines d'ordures ménagères sont assujettis à la législation des établissements classés alors même qu'ils sont exploités par des municipalités.

Depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 24 décembre 1971, l'administration a révisé sa position et ne fait plus acquitter les taxes et redevances aux dépôts et usines de traitement gérés directement par les communes.

Dans le cadre du projet de loi soumis au Sénat, cette disposition se trouve institutionnalisée puisque sont désormais nettement séparés les établissements classés mais exonérés et les établissements industriels et commerciaux classés et imposés.

L'amendement de la Commission des Finances aurait donc pour effet de maintenir l'exonération actuelle des régies communales.

Il en sera ainsi, même dans le cas des services pour lesquels les communes auront opté pour l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée, comme l'article 14 de la loi de finances pour 1975 leur en ouvre la possibilité.

Les autres services communaux exploités en régie directe (abattoirs municipaux, stations d'épuration) seront exonérés dans les mêmes conditions.

Signalons enfin, par ailleurs, deux points concernant le champ d'application des redevances et taxes :

1° Par extension, le terme industriel ou commercial entraînera également l'imposition des établissements artisanaux ;

2° En matière agricole, selon les précisions données par les ministères intéressés, seront considérés comme agricoles, donc exonérés, tous les établissements affiliés à l'Amexa (Régime d'assurance maladie des exploitants agricoles).

*
* *

Le champ d'application de ce régime étant ainsi défini, il convient d'examiner successivement la taxe unique, la redevance et le problème du financement du contrôle des établissements classés.

LA TAXE UNIQUE

La taxe unique est perçue lors de toute autorisation ou déclaration d'établissement classé comme dangereux, insalubre ou incommode.

Elle touche environ 14 000 établissements par an. Le taux de la taxe est différent selon qu'il s'agit d'établissements de première ou deuxième classe, ou d'établissements de troisième classe. Sont maintenues les mesures spéciales prévues en faveur des artisans fiscaux au sens de l'article 1649 *quater* A du Code général des impôts, pour lesquels les taux sont ramenés à 25 % de leur montant normal, et des autres entreprises inscrites au registre des métiers, les taux étant alors ramenés à 65 %.

La taxe unique s'élève donc aux sommes suivantes :

	PREMIERE et deuxième classe.	TROISIEME classe.
	(En francs.)	
Généralité des établissements.....	3 000	1 000
Artisans fiscaux.....	750	250
Autres entreprises inscrites au registre des métiers.....	1 950	650

La taxe unique est majorée de 10 % lorsque son règlement n'est pas effectué dans les délais prescrits. Une pénalité dont le taux est fixé au double du montant de la taxe sera appliquée à l'exploitant qui donne des renseignements inexacts ou ne donne pas les renseignements demandés pour la détermination du taux de la taxe et de sa mise en recouvrement.

Appliqué depuis plus de trois ans, ce régime de la taxe unique s'est révélé d'une application relativement aisée. Elle rapporte en moyenne 14 millions de francs par an (en 1973).

Dans le système antérieur à 1971, tous les établissements classés étaient assujettis à une taxe annuelle de 300 F en première et deuxième classe et 100 F en troisième classe. Mais la moitié environ des établissements classés n'acquittaient pas cette taxe qui avait rapporté en 1968 8,5 millions de francs seulement et la perception de la taxe donnait lieu à des difficultés inextricables. Aussi, n'est-il pas envisagé de revenir à ce système.

LA REDEVANCE

A la taxe unique due par tous les établissements classés industriels et commerciaux s'ajoute pour certains d'entre eux une redevance annuelle.

Cette redevance « est perçue sur ceux des établissements qui, en raison de la nature ou du volume de leurs activités, font courir des risques particuliers à l'environnement et requièrent de ce fait des contrôles approfondis et périodiques », c'est-à-dire les plus importants pollueurs.

Ces établissements sont ceux qui exercent une ou plusieurs des activités figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat après avis du Conseil supérieur des établissements classés. Le Conseil supérieur d'hygiène publique qui était consulté jusqu'à présent est supprimé. La composition du Conseil supérieur des établissements classés sera, selon les précisions fournies par le Ministère de la Qualité de la Vie, élargie par l'entrée de représentants de la santé publique.

Le montant de la redevance dépend d'un taux de base et d'un coefficient multiplicateur. Le taux de base de la redevance demeure fixé à 500 F.

Le décret d'application affectera à chacune des activités retenues, en fonction de sa nature et de son importance, un coefficient multiplicateur compris entre 1 et 6. Le montant de la redevance effectivement perçue par établissement au titre de chacune des installations concernées est égal au produit du taux de base et du coefficient multiplicateur. Le montant de la redevance sera donc au minimum de 500 F par an et au maximum de 3 000 F. Une entreprise peut comporter plusieurs installations classées de sorte que la redevance à sa charge peut être supérieure à 3 000 F (par exemple, 30 000 F s'il existe dix installations dangereuses affectées du coefficient 6).

Actuellement, le décret d'application de la loi de 1971 pris le 29 décembre 1973 n'affecte aux activités assujetties à la redevance que des coefficients allant de 1 à 5. Le coefficient 6 n'est pas utilisé dans le décret. Après le vote de la nouvelle loi, un certain nombre d'activités seront assujetties au coefficient 6 par le nouveau décret d'application, compte tenu de leur caractère.

Les principales-activités présentement affectées du coefficient 5 sont les suivantes :

- les abattoirs dont le poids de carcasses abattues est supérieur à 25 000 tonnes par an ;
- la fabrication de l'acier avec capacité de production supérieure à 125 000 tonnes par an ;
- la fabrication de coke ;
- les installations de combustion (plus de 100 000 thermies/heure) ;
- les ateliers de traitement ou d'emploi de liquides inflammables (quantité de liquides consommés de plus de 25 000 mètres cubes par an).

Ce sont donc bien les activités les plus dangereuses et les plus importantes qui sont concernées par le coefficient 5.

Au total, 3 500 établissements environ sont frappés par la redevance.

Cette dernière a rapporté 3 millions de francs en 1973, année où seul le coefficient 1 était utilisé. Elle devrait rapporter 5 millions de francs en 1975 (à la suite de l'application de l'éventail des coefficients de 1 à 5). Son rendement devrait être supérieur en 1976 avec la mise en vigueur du coefficient 6.

Le projet de loi qui vous est soumis conserve la disposition existante selon laquelle les entreprises inscrites au répertoire des métiers sont exonérées de cette redevance.

Ainsi, tout le secteur du petit artisanat et du petit commerce est exonéré de la redevance et bénéficie d'un taux réduit de la taxe unique. L'exemple type de ce secteur est le dépôt de vente de bouteilles de butane et de propane.

Il faut noter que les majorations et pénalités prévues pour la taxe unique s'appliquent également à la redevance annuelle.

L'article 17 précise enfin que le recouvrement de la taxe unique et de la redevance est effectué comme en matière de contributions directes.

LE FINANCEMENT DU CONTRÔLE DES ÉTABLISSEMENTS CLASSÉS

Le texte ne pose pas en principe que les frais de contrôle des établissements classés sont mis à la charge des exploitants.

Au contraire, l'idée de contrepartie s'estompe puisque seule une partie des établissements classés reste dans le champ d'application des taxes et redevances. En moyenne, au cours des années précédentes, 14 000 établissements acquittent chaque année la taxe unique et 3 500 la redevance. Le nombre d'établissements soumis au contrôle dépassera 240 000 avec les nouvelles dispositions.

Le caractère fiscal de ces prélèvements est donc très marqué. Mais si les taxes et redevances sont perçues par le Trésor public, elles ne sont évidemment pas affectées à un emploi particulier. La comparaison des dépenses occasionnées par le contrôle et les recettes assurées par ce système de taxes est assez difficile. Les recettes s'élèveraient environ à 20 millions de francs par an.

Les dépenses sont constituées par les frais de traitements et de charges sociales des inspecteurs des établissements classés. Il s'agit d'ingénieurs et de techniciens du service des Mines répartis dans les différents arrondissements minéralogiques. Le nombre de postes budgétaires ouverts au titre des établissements classés s'élève à 236 ingénieurs et techniciens plus 41 agents d'administration. En 1975, aucun poste budgétaire n'a été créé.

En pratique, il est permis d'estimer que 42 % de l'activité des 544 ingénieurs et techniciens du service des Mines concernent le

contrôle des établissements classés, ce qui correspond à l'emploi de 228 personnes à temps complet. Le même calcul pour le personnel administratif aboutit au chiffre de 57 agents. Il faut y ajouter l'inspection des établissements classés de la préfecture de police de Paris qui comprend environ 50 personnes et les inspecteurs à temps partiel payés sur les budgets départementaux pour leur activité « établissements classés » qui sont environ 200, mais qui ne peuvent consacrer qu'environ 10 % de leur temps à cette activité, ce qui représente l'équivalent de 20 inspecteurs.

Au total, l'équivalent de 300 inspecteurs à temps complet prennent en charge le contrôle des établissements classés. Les frais d'entretien de ces personnels représentent très approximativement une quinzaine de millions de francs par an.

La recette obtenue des taxes et redevances est donc actuellement supérieure aux dépenses effectivement afférentes au contrôle. Cependant, si les 440 postes dont le Ministère de l'Industrie avait entrepris en 1970 de demander progressivement l'inscription au budget étaient effectivement créés, le produit de la taxe ne suffirait sans doute pas à couvrir la totalité des dépenses. Il est toutefois légitime de penser que la création de ces postes, en permettant de déceler un plus grand nombre de redevables, entraînerait un accroissement du produit des taxes et redevances qui en compenserait la charge pour le Trésor. Cet accroissement du nombre des postes s'impose d'autant plus avec l'extension du champ d'application du contrôle que déjà, dans la situation actuelle, le contrôle de 240 000 établissements n'est pratiqué qu'au prix des plus grandes difficultés par l'équivalent de 300 inspecteurs (ce qui représente une proportion d'un pour 800 établissements). La preuve en est que le nombre de procès-verbaux et d'amendes infligés chaque année est très faible.

En ce qui concerne le financement des frais du personnel de contrôle, il faut rappeler, d'autre part, que, comme dans le passé, une partie des dépenses d'inspection est prise en charge par les départements ; en effet, le préfet, sur proposition du chef d'arrondissement minéralogique et sur avis conforme du Conseil général, peut désigner comme inspecteur des établissements classés tout autre technicien ; les traitements et indemnités à allouer à ces inspecteurs supplémentaires sont fixés par le Conseil général et sont mis à la charge du budget départemental.

Or, le budget départemental ne perçoit aucune recette au titre des établissements classés. Cependant, ce système qui ne figure pas dans la loi, mais dans les décrets d'application, s'il constitue un regrettable transfert de charges, présente néanmoins l'avantage de permettre au département de conserver un droit de regard sur le contrôle des établissements classés et permet, en ce qui concerne les établissements d'élevage, de recourir à des inspecteurs des services vétérinaires au lieu d'ingénieurs du service des Mines.

*

* *

En conclusion, et après un débat au cours duquel sont intervenus MM. Edouard Bonnefous, président, Monichon, Monory et Boscary-Monsservin, il apparaît que les autorités concernées ont exclu l'idée d'utiliser ce régime de taxes et redevances pour une action de nature économique ou dissuasive à l'encontre des installations dangereuses. Il s'agit simplement de contribuer partiellement au financement du contrôle des établissements. La lutte contre les nuisances est menée de manière distincte par la police du milieu naturel qui est assurée dans le cadre des textes sur la protection de l'eau ou sur la récupération des déchets et qui ne se confond pas avec la police des établissements classés.

La commission insiste très fermement pour que les sanctions pénales soient réellement dissuasives et que les sanctions administratives soient appliquées avec énergie quel que soit l'exploitant qui n'a pas observé les conditions qui lui avaient été imposées.

Sous le bénéfice de ces observations, la Commission des Finances donne un avis favorable à l'adoption des dispositions du projet de loi qui ont fait l'objet de son examen.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Art. 17.

Amendement : Rédiger comme suit le début du paragraphe I :

Les établissements industriels et commerciaux et les établissements publics à caractère industriel ou commercial...

(Le reste sans changement.)