

Circulaire du 11/05/10 relative au guide d'appréciation des changements notables en installations classées d'élevage soumises au régime de l'autorisation (Abrogée)

(BO du MEEDDM n° 2010/10 du 10 juin 2010)

Texte abrogé par la Note technique du 21 décembre 2021 (BO MTES - MCTRCT du 15 janvier 2022)

NOR : DEVP1012441C

Objet : circulaire relative au guide d'appréciation des changements notables en installations classées d'élevage soumises au régime de l'autorisation.

Référence : article R. 512-33 du code de l'environnement.

Résumé : le guide d'appréciation des changements notables en installations classées d'élevage soumises au régime de l'autorisation vise à apporter aux préfets l'éclairage nécessaire quant à la nature de la décision à prendre suite aux différentes modifications transmises par les éleveurs conformément à l'article R. 512-33 du code de l'environnement . Ce guide contribue, en application du programme stratégique 2008-2012 de l'inspection des installations classées, à la transparence de la prise de décision des pouvoirs publics vis-à-vis des parties prenantes, et à la proportionnalité entre la procédure administrative engagée et les enjeux environnementaux concernés.

Mots clés : changements notables - modifications substantielles - élevages au régime de l'autorisation

Le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, à Mesdames et Messieurs les préfets de région (pour attribution) ; Mesdames et Messieurs les préfets de département (pour attribution) ; Monsieur le préfet de police (pour attribution).

En raison de la nécessaire transposition de plusieurs dispositions de la réglementation européenne, la notion de modification substantielle a été introduite à l'article R. 512-33 du code de l'environnement par le décret n° 2009-1541 du 11

décembre 2009 (1). Cet article précise dans quelles conditions tout exploitant d'une installation classée (IC) doit vous déclarer un changement notable de son installation et sur quels critères vous devez vous appuyer pour le choix de la procédure administrative à engager suite à ce changement.

L'arrêté du 15 décembre 2009, modifié, fixant certains seuils et critères mentionnés aux articles R. 512-33 et R. 512-54 du code de l'environnement précise les modifications substantielles pour lesquelles une nouvelle procédure d'autorisation s'impose. Cependant les modifications définies par cet arrêté ne couvrent qu'une petite fraction des modifications devant être déclarées.

Les 18 000 installations classées d'élevages soumises au régime de l'autorisation représentent près de 40 % du total des installations classées autorisées françaises. L'adaptation des élevages va s'accélérer du fait de l'évolution de la réglementation européenne (notamment celle relative au bien-être animal) comme du fait des contraintes économiques. Vos services vont donc être sollicités dans les prochaines années.

Le guide figurant en annexe est destiné à vous apporter l'éclairage nécessaire lorsque vous devez apprécier la nature de la décision à prendre suite aux différentes modifications qui vous sont transmises par les éleveurs. Son objectif est, conformément au programme stratégique 2008-2012 de l'inspection des installations classées qui vous a été diffusé le 26 juin 2008, d'apporter aux parties prenantes la plus grande transparence dans la prise de décision des pouvoirs publics et d'assurer la plus juste proportionnalité entre la procédure administrative engagée et les enjeux environnementaux concernés.

Vous voudrez bien transmettre ce guide au service en charge de l'instruction des installations classées d'élevage et le présenter devant les différentes parties prenantes intéressées par l'instruction des dossiers d'installations classées et notamment devant le CODERST.

Vous voudrez bien me faire part des difficultés rencontrées pour la mise en oeuvre de ce guide.

(1) Décret n° 2009-1541 du 11 décembre 2009 portant transposition de la directive 1999/13/CE du 11 mars 1999 relative à la réduction des émissions de composés organiques volatils dues à l'utilisation de solvants organiques dans certaines activités

et installations.

Fait à Paris, le 11 mai 2010.

Pour le ministre d'État et par délégation :
Le directeur général de la prévention des risques,
L. Michel

Guide d'appréciation des changements notables en installations classées d'élevage soumises au régime de l'autorisation

1. Objectifs du guide

Ce guide a pour objectif d'aider les préfets dans leur appréciation des changements notables apportés dans une installation classée autorisée pour l'élevage de bovins, de volailles ou de porcs, dans le cadre de l'application de l'article R. 512-33 du code de l'environnement.

Outre les cas où sont atteints des seuils quantitatifs et des critères fixés par arrêté (1), cet article R. 512-33 confie au préfet le soin d'apprécier si le changement notable - déclaré par l'exploitant - doit être considéré comme une modification substantielle ou non.

Ce guide vise donc à ce que la procédure administrative décidée par le préfet soit proportionnée aux enjeux environnementaux et aux impacts induits par les changements. Il vise aussi à renforcer l'harmonisation des décisions entre les départements. Il indique en outre comment l'éleveur est appelé dans sa déclaration à détailler et argumenter auprès des services du préfet, d'une part le ou les changements notables, et d'autre part les mesures de maîtrise envisagées à l'égard des nouveaux impacts générés par ces changements.

Les dispositions des paragraphes « c) Changement d'exploitant » et « d) Notion de changement notable » du point 2 « Notions générales » de la circulaire du 6 juillet 2005 (2), applicables aux installations soumises à autorisation sont abrogées et sont remplacées par les dispositions énoncées dans ce guide. Les mêmes dispositions de la circulaire du 6 juillet 2005 restent applicables aux installations d'élevage soumises au régime de la déclaration.

Les changements intervenant dans les installations classées d'élevage soumises au régime de l'autorisation, qui, bénéficiant des droits acquis conformément à l'article L. 513-1 du code de l'environnement, n'ont jamais déposé une demande d'autorisation d'exploiter, sont à examiner au cas par cas, sans faire appel au présent guide.

(1) Il s'agit de l'arrêté du 15 décembre 2009, modifié, fixant certains seuils et critères mentionnés aux articles R. 512-33 et R. 512-54 du code de l'environnement.

(2) Circulaire du 6 juillet 2005 relative aux installations classées - circulaire d'application des deux arrêtés ministériels du 7 février 2005 fixant les règles auxquelles doivent satisfaire les élevages de bovins, volailles et/ou gibiers à plumes et de porcs - précisions concernant certaines notions relatives aux élevages (BOMEDD n° 05-18 du 30 septembre 2005).

2. Définition du changement notable et nature de la décision préfectorale à prendre

La rédaction de l'article R. 512-33 du code de l'environnement est la suivante :

« Art. R. 512-33. - I. - Tout transfert d'une installation soumise à autorisation sur un autre emplacement nécessite une nouvelle autorisation.

« II. - Toute modification apportée par le demandeur à l'installation (3), à son mode d'utilisation ou à son voisinage, entraînant un changement notable des éléments du dossier de demande d'autorisation doit être portée, avant sa réalisation, à la connaissance du préfet avec tous les éléments d'appréciation. S'il estime, après avis de l'inspection des installations classées, que la modification est substantielle, le préfet invite l'exploitant à déposer une nouvelle demande d'autorisation.

« Une modification est considérée comme substantielle, outre les cas où sont atteints des seuils quantitatifs et des critères fixés par arrêté du ministre chargé des installations classées, dès lors qu'elle est de nature à entraîner des dangers ou inconvénients significatifs pour les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1.

« S'il estime que la modification n'est pas substantielle, le préfet :

« 1° Invite l'exploitant à déposer une demande d'enregistrement pour cette modification, lorsque celle-ci relève en elle-même de la section 2. La demande est alors instruite selon les dispositions de la sous-section 2 de cette section ;

« 2° Fixe, s'il y a lieu, des prescriptions complémentaires dans les formes prévues à l'article R. 512-31.

« III. – Les nouvelles autorisations prévues aux I et II sont soumises aux mêmes formalités que les demandes initiales. »

(3) On entend par « installation » les bâtiments d'élevage, les enclos et les annexes conformément à l'arrêté du 7 février 2005.

Notions de changement notable et de modifications substantielles

Il appartient à l'exploitant de communiquer au préfet tout projet de modification tel que définie par l'article R. 512-33 du code de l'environnement. Cette notion de modification est définie par deux conditions cumulatives :

- elle concerne l'installation, son mode d'utilisation ou son voisinage ;
- elle entraîne un changement notable des éléments du dossier.

Par commodité n'est évoquée dans le présent guide que la notion de changement notable, plutôt que de « modification entraînant un changement notable ».

L'inspection des installations classées rend un avis sur le ou les changement(s) notable(s) projeté(s) par l'exploitant. Le préfet décide si ce ou ces changement(s) notable(s) doi(ven)t être considéré(s) comme une modification substantielle ou non.

Nature de la décision préfectorale à prendre

La décision revient réglementairement au préfet conformément au code de l'environnement (art. R. 512-33). La décision peut être :

1. Soit de donner acte de la déclaration de l'éleveur lorsque la modification n'est pas substantielle et qu'aucune prescription supplémentaire ou aucune modification de prescription n'est jugée nécessaire ;
2. Soit de prendre un arrêté préfectoral complémentaire, dans les formes de l'article R. 512-31 du code de l'environnement , lorsque la modification n'est pas substantielle et qu'une prescription supplémentaire ou que la modification d'une prescription est jugée nécessaire ;
3. Soit d'engager l'éleveur à demander une nouvelle autorisation d'exploiter lorsque la modification est considérée comme substantielle, autrement dit, lorsque cette modification est de nature « à entraîner des dangers ou inconvénients significatifs pour les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1 ».

Le code de l'environnement permet donc au préfet d'apprécier au cas par cas si les changements notables projetés doivent être considérés comme une modification substantielle. Toutefois, dans les cas où sont atteints les seuils et critères précisés par l'arrêté ministériel du 15 décembre 2009 modifié susmentionné, le préfet perd son pouvoir d'appréciation et doit considérer que le changement notable déclaré est une modification substantielle, et donc demander à l'exploitant de déposer un nouveau dossier de demande d'autorisation.

3. Appréciation du changement notable au regard des dangers ou inconvénients significatifs : méthode

Contenu de la déclaration du projet de changement notable

L'éleveur est appelé à préciser le mieux possible les modifications prévues, à détailler leurs impacts sur l'environnement et à décrire les moyens de leur maîtrise afin de permettre une meilleure appréciation du changement. Par exemple : lors de la construction d'un bâtiment neuf, doit être également bien décrite la haie destinée à préserver le paysage ou le nouveau chemin d'accès éloigné des tiers ; lors d'une augmentation d'effectif, le plan d'épandage doit être redimensionné.

L'éleveur est également appelé à préciser dans sa déclaration, les différents changements opérés depuis l'autorisation initiale.

Méthode d'appréciation proposée pour les préfets

Si le projet de modification est de nature à entraîner de nouveaux dangers ou inconvénients significatifs et/ou augmenter significativement les dangers ou inconvénients déjà existants, il doit être demandé à l'exploitant de déposer un nouveau dossier de demande d'autorisation.

Lorsque la modification à l'origine du changement notable n'est pas substantielle :

- si aucune prescription complémentaire n'est rendue nécessaire, un récépissé est remis à l'exploitant ;
- si une ou des prescriptions complémentaires sont rendues nécessaires, un arrêté préfectoral complémentaire est pris dans les formes prévues à l'article R. 512-31.

Ainsi, dans les cas suivants :

- lorsque l'impact est diminué, une nouvelle autorisation ne se justifie pas ;
- lorsque le projet de modification n'a pas d'impact environnemental, mais ne touche

que des aspects descriptifs et n'entraîne pas de nouvelles prescriptions, il n'est pas nécessaire de prendre un arrêté complémentaire. Il en est ainsi du changement d'exploitant qui, pour les élevages, s'il est notifié conformément à l'article R. 512-68, ne donne lieu qu'à remise d'un récépissé ;

- lors de changements multiples déclarés en même temps par l'éleveur, les services du préfet apprécient, dans un premier temps, un à un chaque changement notable dont ils sont informés, au regard de ses conséquences sur les dangers ou inconvénients existants ou nouveaux. Dans un second temps, les effets cumulatifs de l'ensemble de ces changements sont examinés, afin d'apprécier le « delta » positif ou négatif d'impact sur chaque critère environnemental. Ainsi, si des changements considérés individuellement ne justifient qu'un « donner acte » ou qu'une prescription complémentaire, leur addition peut justifier – au regard de l'impact cumulé – qu'ils engendrent sur un enjeu environnemental particulier, une nouvelle autorisation. Mais ce n'est pas le nombre en lui-même des changements annoncés qui conditionne la décision ;

- lors de déclarations successives de changements mineurs, les services du préfet veillent, lors de l'appréciation d'une modification substantielle, à juger non pas le dernier changement annoncé isolément, mais la situation de l'élevage telle qu'elle résultera lorsque le dernier changement aura été opéré par rapport à sa situation initiale telle qu'elle était à la date du dernier arrêté préfectoral d'autorisation ayant donné lieu à enquête publique. En effet, il faut éviter le cumul successif de changements ayant des impacts environnementaux peu importants ne donnant lieu qu'à un simple « donner acte ».

4. Changements opérés sur une seule installation lorsque l'arrêté préfectoral d'autorisation porte sur plusieurs installations

Rappel sur le champ de l'arrêté préfectoral

L'arrêté préfectoral doit s'adresser à l'ensemble des installations qui répondent aux conditions figurant à l'article R. 512-32 du code de l'environnement :

« Art. R. 512-32. – Les prescriptions prévues aux articles R. 512-28 à R. 512-31 [articles relatifs à l'autorisation et aux prescriptions] s'appliquent aux autres installations ou équipements exploités par le demandeur qui, mentionnés ou non à la nomenclature, sont de nature, par leur proximité ou leur connexité avec une

installation soumise à autorisation, à modifier les dangers ou inconvénients de cette installation. »

« Autrement dit, l'arrêté préfectoral doit obligatoirement s'adresser aux autres installations ou équipements, si deux conditions sont réunies : la première est l'existence d'une connexité ou d'une proximité et la seconde est le fait que cette connexité (ou cette proximité) modifie les dangers et inconvénients de la première installation soumise à autorisation. Cette situation n'est pas nécessairement celle rencontrée pour des élevages classés dans des rubriques différentes.

« L'intégration de toutes les installations relevant du même exploitant dans un même arrêté n'est donc pas une obligation, si elles ne répondent pas aux conditions de l'article R. 512-32, mais seulement une possibilité, ainsi que l'article R. 512-13 le prévoit :

« Art. R. 512-13. – Si plusieurs installations classées doivent être exploitées par le même exploitant sur le même site, une seule demande d'autorisation peut être présentée pour l'ensemble de ces installations.

« Il est procédé à une seule enquête et un seul arrêté peut statuer sur l'ensemble et fixer les prescriptions prévues à l'article R. 512-28. »

Ajout d'une installation répondant aux conditions de l'article R. 512-32

En cas d'ajout d'une nouvelle installation soumise à déclaration et répondant aux conditions figurant dans l'article R. 512-32, le préfet prend un arrêté complémentaire de prescription.

En cas d'ajout d'une nouvelle installation soumise à autorisation et répondant aux conditions de l'article R. 512-32, une nouvelle procédure d'autorisation est demandée pour l'ensemble des installations présentes sur le site. Dans un tel cas, le dossier d'autorisation doit être adapté et proportionné au projet de modification. Ainsi le dossier de demande, pour une modification consistant en l'ajout d'une installation à l'intérieur d'un établissement déjà autorisé, doit – tout en présentant de manière globale l'ensemble de l'établissement autorisé – être centré sur l'installation nouvelle.

Augmentation d'activité de l'une des installations prise en compte dans le champ de l'arrêté préfectoral, la faisant passer au-dessus du seuil d'autorisation

Si l'une des installations faisant partie du champ de l'arrêté préfectoral et répondant aux conditions de l'article R. 512-32 passe du régime de la déclaration au régime de l'autorisation, il y a lieu – comme dans le cas décrit au paragraphe précédent – de considérer la modification comme substantielle. La demande d'autorisation doit être centrée sur l'installation faisant l'objet de l'extension.

5. Appréciation de l'augmentation d'effectif

Lorsque l'éleveur augmente l'effectif de son installation d'élevage déjà autorisée d'un nombre d'animaux qui ne justifierait qu'une simple déclaration chez un autre éleveur démarrant d'un effectif zéro, et qu'il apporte la preuve de la mise en place des mesures de maîtrise des impacts, il n'est pas pertinent de lui imposer sur ce seul motif une nouvelle procédure d'enquête publique.

En ce qui concerne les élevages de taille très importante, une augmentation d'effectif supérieure à l'effectif correspondant au seuil d'autorisation peut être acceptée sans engager une nouvelle procédure d'autorisation à la condition qu'elle ne représente pas plus de 10 % de l'effectif initial et qu'elle ne dépasse pas la limite établie comme étant une modification substantielle conformément à l'arrêté ministériel du 15 décembre 2009 déjà mentionné.

Il doit néanmoins être rappelé que la sensibilité particulière des milieux où se trouve l'élevage peut amener le préfet à imposer par arrêté complémentaire des prescriptions additionnelles, voire à considérer que l'augmentation est une modification substantielle et à engager une nouvelle procédure d'autorisation. Les zones d'excédent structurel, les zones destinées à la préservation de la biodiversité (zones Natura 2000 notamment), les zones humides ou les zones ciblées afin d'assurer la restauration de la qualité des milieux, telles que les bassins algues vertes sont des exemples où la sensibilité du milieu à l'égard des impacts des élevages doit être examinée avec attention.

Ainsi, quand l'augmentation d'effectif n'est pas qualifiée comme modification substantielle au sens de l'article R. 512-33, la prise d'un arrêté complémentaire prescrivant les mesures de maîtrise rendues nécessaires par cette augmentation peut constituer la décision la mieux proportionnée à l'enjeu. Tout dépassement d'effectif au-delà de la limite fixée dans l'arrêté préfectoral d'autorisation implique un arrêté complémentaire.

Rappel des seuils d'autorisation et des seuils IPPC des élevages bovins, porcs et volailles :

- veaux de boucherie, bovins d'engraissement et bovins en transit de plus de 24 heures (rubrique 2101-1) : plus de 400 ;
- vaches laitières ou mixtes (rubrique 2101-2) : plus de 100 ;
- porcs, rubrique IC 2102 : 450 animaux équivalents, et seuil IPPC : plus de 2 000 emplacements de porcs de production ou 750 emplacements de truies ;
- volailles, rubrique IC 2111 : 30 000 animaux équivalents et seuil IPPC : plus de 40 000 emplacements de volailles.

6. Changement de production dans le cadre d'une même rubrique

Les rubriques relatives aux élevages de porcs et de volailles sont définies par des seuils exprimés en animaux équivalents. Au sein de ces rubriques plusieurs systèmes de production peuvent être pratiqués, notamment :

- naissage, post-sevrage ou engraissement pour les porcs ;
- poulets de chair, poules pondeuses, dindes... pour les volailles. Lorsque l'éleveur décide de changer son système de production, il doit déclarer ce changement notable. Néanmoins, dans la mesure où le nombre d'animaux équivalents de l'installation est stable ou évolue sans impact significatif, ce changement ne peut pas être considéré en lui-même comme une modification substantielle.

7. Création, extension ou modification des bâtiments ou des annexes

Lors de la déclaration d'un changement relatif aux bâtiments ou aux annexes, les plans précis des modifications apportées doivent être fournis.

En dehors des situations où ces modifications sont considérées comme substantielles au sens de l'article R. 512-33, qu'il y ait démolition et reconstruction, construction de bâtiment ou d'annexe, extension ou rénovation, l'éleveur doit apporter la preuve de la maîtrise des impacts sur le paysage et les nuisances telles que le bruit et l'odeur ou la nouvelle circulation des camions mais aussi la preuve de la maîtrise des dangers (notamment incendie). Conformément à ce qui est indiqué plus haut, si les mesures de maîtrise sont jugées suffisantes, les services du préfet donnent acte du

changement notable ; si les mesures de maîtrise sont insuffisantes, le préfet prend un arrêté complémentaire. L'importance des travaux ne constitue pas en elle-même un critère pertinent pour décider de la suite à donner à une modification.

8. Changement de certaines techniques d'élevage

Dans le cas où l'éleveur procède à un changement de technique d'élevage (notamment passage de l'élevage sur caillebotis à l'élevage sur litière ou de l'élevage en cases individuelles à l'élevage en cases collectives dans le cadre de la mise aux normes « bien-être »), il doit prouver qu'il maîtrise les nouveaux impacts créés par ce changement de technique. La même logique que celle mentionnée au paragraphe 7 guide le préfet quant à la décision à prendre.

9. Changements du plan d'épandage

Le devenir des effluents d'élevage tels que définis dans l'arrêté du 7 février 2005 susmentionné et en particulier l'identification et l'aptitude à l'épandage des parcelles inscrites au plan d'épandage doivent, conformément à l'article R. 512-8, être pris en compte par l'étude d'impact produite par l'éleveur dans son dossier de demande d'autorisation. Même si les parcelles du plan d'épandage ne font pas partie de l'installation elle-même qui se définit par les bâtiments d'élevage, les enclos et les annexes, toute modification du plan d'épandage doit être communiquée à l'inspecteur des installations classées conformément à l'arrêté du 7 février 2005 susmentionné.

L'éleveur est appelé à apporter les preuves que ces nouvelles parcelles présentent les aptitudes requises à l'épandage des effluents de son élevage conformément aux critères figurant à l'annexe 9 de la circulaire du 19 octobre 2006 (4), qui prennent en compte l'ensemble des risques, notamment ceux liés à l'azote et au phosphore. Il doit également préciser quels sont, le cas échéant, les effluents (nature et quantités) qui sont déjà destinés à être épandus sur ces parcelles.

(4) Circulaire du 19 octobre 2006 concernant l'analyse des études d'impact pour les installations classées d'élevage.

Cas où les nouvelles parcelles de culture destinées à l'épandage ont déjà fait partie d'un plan d'épandage d'une installation classée d'élevage autorisée

Il ne s'agit pas d'une modification substantielle. Lorsque ces terres ont fait partie d'un plan d'épandage d'une installation classée d'élevage autorisée, il est pertinent de considérer que les preuves de leur aptitude à l'épandage sont déjà apportées et il n'est alors pas nécessaire de demander systématiquement une nouvelle étude si les conditions, notamment la nature des effluents, sont similaires entre l'ancien et le nouveau plan d'épandage.

Cas où les nouvelles parcelles d'épandage n'ont jamais fait partie d'un plan d'épandage d'une installation classée d'élevage autorisée

La preuve de l'aptitude à l'épandage suivant les critères figurant dans la circulaire du 19 octobre 2006 déjà mentionnée doit être fournie pour chacune des parcelles quel que soit le total de la surface que ces dernières représentent.

La réglementation des installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation ou à déclaration prise au titre des articles L. 214-1 à L. 214-6 du code de l'environnement impose pour la rubrique 2.1.4.0 figurant à l'article R. 214-1, un régime d'autorisation avec enquête publique lorsque, notamment, l'azote total apporté dépasse 10 tonnes par an. Il est pertinent de considérer que la surface minimale d'ajout de nouvelles parcelles, à partir de laquelle une nouvelle procédure d'autorisation d'une installation classée doit être conduite doit être cohérente avec ce seuil d'apport d'azote figurant à la rubrique 2.1.4.0.

En fonction de la sensibilité des milieux (exemples : zones d'excédent structurel, zones destinées à la préservation de la biodiversité, zones humides, zones soumises à certaines prescriptions telles que celles relevant d'un SDAGE ou celles relatives à un bassin dit « algues vertes »), et indépendamment des quantités d'effluents animaux à épandre, le préfet peut prendre par arrêté les prescriptions complémentaires nécessaires ou exiger une nouvelle demande d'autorisation lorsqu'il juge que ces changements constituent une modification substantielle.

Les arrêtés complémentaires relatifs aux plans d'épandage, dans lesquels figurent le détail des parcelles concernées sont mis en ligne sur Internet au même titre que les arrêtés d'autorisation.

Tableau récapitulatif de l'appréciation des changements notables du plan d'épandage

