

**N° 400678**  
**Ministre de l'environnement,**  
**de l'énergie et de la mer**  
**c/ société Collet**

**6<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> chambres réunies**  
**Séance du 26 avril 2017**  
**Lecture du 19 mai 2017**

## **CONCLUSIONS**

**M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public**

La société Révima exploite depuis les années 1950, en Seine-Maritime, un établissement assurant notamment la maintenance de trains d'atterrissage, ce qui implique l'utilisation de substances très toxiques et classe cet établissement en « Seveso seuil haut » pour la législation des installations classées pour la protection de l'environnement.

Le préfet a prescrit par un arrêté du 2 mai 2008 l'élaboration d'un plan de prévention des risques technologiques (PPRT) : ces plans, prévus aux articles L. 515-15 et suivants du code de l'environnement, permettent de maîtriser l'urbanisation des zones foncières qui entourent des installations dangereuses. Ils prévoient des interdictions et des prescriptions pour les constructions et ouvrages environnants et ils délimitent des zones où, en raison des dangers et des prescriptions nouvelles, soit les pouvoirs publics peuvent exproprier les propriétaires, soit les propriétaires peuvent forcer les pouvoirs publics à acquérir leurs biens (droit de délaissement). La délimitation de ces secteurs dépend de la détermination de l'aire géographique qui, en cas d'accident grave, sera rapidement touchée avec des risques pour les vies humaines. Le plan a été adopté le 7 avril 2016 mais il a été annulé par le tribunal administratif de Rouen le 26 juin 2014, annulation confirmée mais pour un autre motif, le 7 avril 2016 par la cour administrative d'appel de Douai, par l'arrêt contre lequel le ministre chargé de l'environnement se pourvoit en cassation.

Le PPRT est établi pour certaines installations et il régit ensuite le « voisinage » de ces installations. En l'espèce l'installation de la société Révima comporte, en plus des locaux où sont manipulées les substances très toxiques de la rubrique 1111 de la nomenclature, qui sont à l'évidence concernées par le PPRT, une installation de stockage de kérosène de 50 m<sup>3</sup> (rubrique 1432), placée à la périphérie du terrain pour limiter les risques en cas d'accident. Cette cuve est-elle soumise à l'obligation d'établissement du PPRT du fait qu'elle est liée à l'installation ? Si oui, comme l'a estimé le préfet, son voisinage peut être concerné par les prescriptions édictées par le PPRT ; en pratique, cela permet au plan d'imposer des servitudes d'urbanisme à l'exploitant voisin, la société Collet, puisque la cuve est au bord du terrain de la société Révima et que l'impact d'un accident la concernant déborderait du terrain. C'est cette société Collet qui a attaqué et obtenu l'annulation du plan car la cour a estimé que la cuve de kérosène n'était pas soumise au PPRT et a annulé le plan pour ce motif. Le ministre soulève un moyen d'erreur de droit.

Comment détermine-t-on les exploitations qui font l'objet d'un tel plan ? L'article L. 515-15 du code de l'environnement a décidé de caler la liste des exploitations faisant l'objet d'un PPRT sur celles qui peuvent donner lieu à l'institution des servitudes d'utilité publique prévues à l'article L. 515-8 du même code et qui sont arrêtées par l'autorité compétente pour autoriser l'installation classée. Ces installations sont annotées dans la nomenclature des installations classées par un code « S » pour « servitude » et, en pratique, par un code « AS » car ce sont les installations les plus dangereuses qui cumulent le fait d'être soumises à autorisation et de pouvoir donner lieu à l'institution de servitudes d'urbanisme. Dans notre affaire, les installations traitant des substances toxiques étaient classées en AS et pas la cuve de kérosène. Mais l'article R. 511-10, dans sa numérotation d'alors, ajoute que la liste des installations classées « S » *« comporte également l'ensemble des installations d'un même établissement relevant d'un même exploitant sur un même site (...) dès lors que l'addition des substances ou préparations susceptibles d'y être présentes dans cet établissement »* satisfait une condition mathématique que détaille l'article. Cette formule est une somme pondérée de substances qui à partir d'une certaine quantité font l'objet d'un classement AS : prises chacune à part, il est possible qu'aucune d'entre elles n'atteigne le seuil AS dans l'établissement, mais prises ensemble, si elles satisfont la condition mathématique posée, elles font passer l'établissement, avec ses installations, dans le champ des servitudes d'utilité publiques et des PPRT. Une fois atteint ce seuil, le décret a pris le parti de raisonner par site, par établissement.

Faut-il, pour appliquer cette formule, exclure les installations qui atteignent déjà par elles-mêmes le seuil AS impliquant l'édiction d'un PPRT, pour ne l'appliquer qu'à des installations qui ne l'atteignent pas seules mais pourraient l'atteindre ensemble ? Si on les inclut, toutes les autres installations passent mécaniquement dans le champ du PPRT. Mais si on les exclut, le résultat nous semble encore plus paradoxal : cela signifierait que des installations ne seraient potentiellement pas soumises à PPRT lorsqu'elles sont exploitées sur un site comprenant une autre installation AS, très dangereuse, qu'on ne prendrait pas en compte, alors qu'elles le seraient parfois lorsqu'elles sont exploitées avec une installation moins dangereuse, n'atteignant pas seule le seuil AS, qu'on prendrait en compte. Il nous semble qu'il faut prendre toutes les installations en compte et que, si l'une d'entre elle atteint seule le seuil AS, cela fait passer tout le site dans le PPRT, à condition qu'il y ait unité d'exploitation et d'établissement. C'est la logique du décret que de raisonner par site sous la direction d'un exploitant, l'ensemble des installations étant alors inclus. Cette logique est sous-tendue par l'idée qu'il peut y avoir des interactions et des « effets domino » entre les installations du site.

La cour a jugé l'inverse : ne prenant pas l'installation traitant de substances très toxiques en compte pour l'application de la formule, elle en a déduit que l'installation de kérosène ne pouvait être incluse dans le PPRT. On comprend ce qui l'a gêné : la cuve de kérosène a été installée en frontière du site par l'exploitant pour éviter les effets domino, tant et si bien que l'interaction entre les deux installations semble limitée à son minimum : le PPRT n'impose donc aucune mesure au titre de l'installation traitant des produits très toxiques et la cour constate que les effets d'une explosion de la cuve de kérosène sur l'installation la plus dangereuse ont été évités en isolant la cuve en limite du site industriel. En revanche, une fois la cuve mise à cette endroit, elle entraîne, alors qu'elle n'était pas au seuil AS, l'édiction par le PPRT de servitudes qui pèsent sur le voisin et ne font en principe pas l'objet d'indemnisation. A travers le PPRT, le voisin paye donc le prix des mesures de sécurisation mises en place par l'exploitant.

Mais nous ne voyons pas comment confirmer l'interprétation de la cour pour trois raisons. D'abord, et surtout, au regard du texte, dont la légalité n'est pas contestée et qui repose sur le critère de l'unité d'exploitation d'un établissement sur un même site. Ensuite, ce critère a sa logique : il n'est pas si loin des règles qui conduisent, pour déterminer si une installation est soumise à autorisation, à y inclure toutes les installations qui « *sont de nature, par leur proximité ou leur connexité avec une installation soumise à autorisation, à modifier les dangers ou inconvénients de cette installation.* » (art. R. 512-32 C.env.). Malgré toutes les précautions prises, le voisin d'une cuve de kérosène seule et celui d'une cuve à proximité d'une installation particulièrement dangereuse ne sont pas dans la même situation. Le fait de voir s'installer dans votre voisinage une installation très dangereuse est forcément lourd de conséquences. Les PPRT ont justement été édictés pour permettre une réappropriation du foncier et une protection des espaces autour des installations les plus dangereuses, lorsque celles-ci sont anciennes, comme ici, et que, de fait, des entreprises et des habitations se sont installées à proximité. Par ailleurs, comme l'a relevé la cour, même en l'absence de servitude instituée par le PPRT, des contraintes analogues pourraient se voir imposer à chaque demande d'autorisation d'urbanisme, par voie de refus ou de réserve, sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme. Enfin, l'inclusion d'une installation moins dangereuse dans le champ d'application du PPRT ne signifie pas qu'elle fera forcément l'objet de servitudes, notamment pesant sur le voisin : encore faut-il que celles-ci soient nécessaires à la prévention et au traitement des risques. C'est à ce stade qu'il faut effectuer un contrôle et non en amont pour exclure la cuve de kérosène du champ du plan. Nous vous proposons donc d'accueillir le moyen d'erreur de droit : dès lors qu'une installation du site était au seuil AS, l'ensemble des installations du site, correspondant au même établissement et au même exploitant, étaient incluses dans le PPRT.

PCMNC à l'annulation de l'arrêt du 7 avril 2016 de la cour administrative d'appel de Douai, au renvoi de l'affaire devant cette cour et au rejet des conclusions de la société Collet présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.