

N° 452268

Association Fracture

2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 7 mars 2022

Lecture du 5 avril 2022

## CONCLUSIONS

### M. Clément MALVERTI, Rapporteur public

L'étude de dangers est née du décret du 21 septembre 1977 (n° 77-1133) pris pour l'application de la loi du 19 juillet 1976 (n° 76-663) relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Elle constituait alors l'une des pièces, à côté notamment de l'étude d'impact, qui devait être jointe à toute demande d'autorisation par la personne se proposant de mettre en service une ICPE, afin d'« *expos[er] les dangers que peut présenter l'installation en cas d'accident et justifiant les mesures propres à en réduire la probabilité et les effets déterminés sous la responsabilité du demandeur* » (art. 3, 5°).

Longtemps « *parent pauvre du droit de l'environnement industriel* »<sup>1</sup>, l'étude de dangers a par la suite connu, sous l'impulsion des directives Seveso<sup>2</sup>, un développement important. Une étape décisive a été franchie par la loi du 30 juillet 2003 (n° 2003-699) relative aux risques technologiques, adoptée en réaction à l'accident de l'usine AZF le 21 septembre 2001, qui a placé l'étude de dangers « *au centre de la politique de prévention des risques industriels* »<sup>3</sup>. Surtout, pour ce qui nous intéresse, cette loi a étendu le champ d'application de l'étude de dangers, au-delà des seules installations classées, aux opérations de transit de matières dangereuses, notamment aux « *ouvrage[s] d'infrastructure (...) ferroviaire* » dans lesquels ces matières transitent, extension aujourd'hui codifiée à l'article L. 551-2 du code de l'environnement. Comme le précise l'article R. 551-8 de ce code, sont notamment concernés « *les sites de séjour temporaire ferroviaires, tels que gares de triage ou faisceaux de relais, dans lesquels sont présents simultanément un nombre moyen de wagons de matières dangereuses supérieur à 50 (...)* ».

---

<sup>1</sup> D. Deharbe, « L'étude de dangers : nouvelle pierre angulaire de la prévention des risques technologiques », BDEI, n° 4, 2004

<sup>2</sup> Directive 82/501/CEE du 24 juin 1982 (dite « Seveso 1 »), remplacée par la directive 96/82/CE du 9 décembre 1996 (dite « Seveso 2 »), laquelle fut amendée par la directive 2003/105/CE du 16 décembre 2003, puis finalement remplacée par la directive 2012/18/UE du 4 juillet 2012 (dite « Seveso 3 »).

<sup>3</sup> Rapport n° 154 (2002-2003) de Y. Détraigne, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, déposé le 29 janvier 2003

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Les critères techniques et méthodologiques à prendre en compte pour ces études de dangers des ouvrages d'infrastructure de transport ont été précisés par un arrêté du 18 décembre 2009, complété notamment par une circulaire du 4 mars 2010.

Enfin, le 22 juin 2015, la ministre de l'écologie a édicté une « note technique », dont le point 2.1 vise à préciser et modifier, pour ce qui concerne les gares de triage, cette circulaire, afin, est-il précisé, « *de tirer les conséquences d'une récente étude relative à l'accidentologie dans les triages européens, laquelle conduit à revoir les probabilités et la localisation des phénomènes dangereux à prendre en compte* ».

C'est cette note technique dont l'association Fracture a sollicité l'abrogation, avant d'attaquer devant vous le refus implicite qui lui a été opposé. Au regard de l'argumentation de l'association, vous interprétez sa demande comme tendant uniquement à obtenir l'abrogation du point 2.1 de ce document.

1. En défense, la ministre soulève une fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt pour agir de l'association. D'une part, elle fait valoir que l'association, dont l'objet est purement local, n'a pas intérêt à attaquer le refus d'abroger une note qui s'applique à l'ensemble du territoire national. D'autre part, la ministre soutient que le document litigieux, dès lors qu'il devrait être qualifié de lignes directrices au regard de la marge de manœuvre qu'il laisse aux services chargés de son application, ne s'appliquera pas nécessairement aux infrastructures qu'il vise et, par suite, ne fait pas grief à l'association requérante.

Précisons d'emblée que cette seconde branche de la fin de non-recevoir est à nos yeux inopérante, ce qui vous dispensera, et c'est heureux vu le caractère toujours incertain de l'exercice, de prendre parti sur la nature de lignes directrices de l'acte attaqué. L'argumentation de la ministre revient en effet à soutenir que les lignes directrices, parce qu'elles laissent à ceux chargés de les appliquer une marge de manœuvre, ne sauraient faire grief. Or, vous avez jugé précisément l'inverse par votre décision de Section *Gisti* du 12 juin 2020<sup>4</sup>. De sorte que si les lignes directrices font grief, ont nécessairement intérêt pour agir ceux auxquels elles font grief, ce qui, nous semble-t-il, est précisément le cas de l'association requérante.

En effet, figurent au nombre des quatre gares de triage soumises à l'obligation d'une étude de dangers<sup>5</sup>, et donc concernées par l'acte attaqué, celle de Sibelin, située à une dizaine de kilomètres au sud de Lyon, donc dans la zone couverte par l'objet social de l'association requérante consistant à « *défendre les intérêts de la population de l'agglomération de l'Est lyonnais et de ses environs, susceptible d'être affectée, directement ou indirectement (...), par [toute] infrastructure de transport pouvant mettre en danger les populations et l'environnement* ». Dans ce contexte, il serait artificiel de dénier tout intérêt pour agir à l'association requérante, au seul motif que son objet est purement local alors que l'acte

---

<sup>4</sup> CE, Sect., 12 juin 2020, n° 418142, A

<sup>5</sup> Il s'agit, outre la gare de Sibelin, des gares de Woippy, Miramas et Drancy-Le Bourget. v. art. 2 de l'arrêté du 15 juin 2012 fixant la liste des ouvrages d'infrastructure routières, ferroviaires, portuaires ou de navigation intérieure et des installations multimodales soumis aux dispositions de la partie réglementaire du code de l'environnement portant application de l'article L. 551-2 du code de l'environnement.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

attaqué a une portée nationale. Votre décision *Association Collectif danger aérodrome Aix-les-Milles*<sup>6</sup>, que la ministre brandit afin de vous convaincre que l'objet local de l'association la priverait d'un intérêt pour attaquer un acte de portée nationale, n'est à nos yeux d'aucun secours. En effet, si vous avez par cette décision dénié à une association de défense des riverains d'un aérodrome un intérêt pour contester le décret inscrivant cet aérodrome sur la liste de ceux appartenant à l'Etat exclus du transfert aux collectivités territoriales (art. 1er du décret n° 2005-1070 du 24 août 2005), ce n'est pas en raison de l'objet local de l'association comparé à la portée nationale du décret, mais parce que vous avez estimé que l'objet de l'association était trop éloigné de la question de savoir qui est propriétaire de l'aérodrome entre l'Etat ou la commune. Or, dans notre affaire, l'objet de l'association Fracture nous semble suffisamment en lien avec la note litigieuse, qui, en déterminant le périmètre de l'étude de danger à laquelle est soumise notamment la gare de Sibelin, est susceptible de porter atteinte aux intérêts que défend l'association, c'est-à-dire à ceux des populations et de l'environnement de l'agglomération de l'Est lyonnais et de ses environs.

2. Par un premier moyen, l'association soutient que le point 2.1 de la note attaquée, en tant qu'il limite le périmètre de l'étude de danger à la zone de formation et à la zone de débranchement des gares de triage à butte, fixe une règle nouvelle et, par suite, est entaché d'incompétence.

C'est à ce stade, vous le devinez, qu'il nous faut vous dire un mot de l'organisation des gares de triage à butte.

Celles-ci sont structurées en quatre zones principales. La première, dite de réception, en général composée d'une dizaine de voies, est celle où sont reçus les trains en attente de débranchement. Vient ensuite la bosse de débranchement, surélévation permettant aux wagons, poussés jusqu'en haut par une machine télécommandée, d'aller d'eux-mêmes, par gravité, sur la voie de triage qui leur est affectée. Ces voies de triage sont situées sur une troisième zone, celle de formation, où les coupes de wagons viennent peu à peu former un nouveau train ayant la même destination. Enfin, ces trains déjà formés seront stationnés sur la zone de départ, afin de ne pas encombrer la zone de formation.

La note attaquée indique que, s'agissant des gares de triage à butte, et à la lumière des données d'accidentologie analysées par l'étude européenne de 2013 mentionnée tout à l'heure, les événements ferroviaires *« sont, pour une très large majorité, localisés dans la zone de formation (...) [et] dans la zone de débranchement (...). Les zones dites de réception et de départ (...) ne présentent pas une accidentologie spécifique justifiant leur prise en compte dans le cadre de la démarche de maîtrise des risques prévue par le code de l'environnement. En conséquence, dans les prochaines études de dangers ou leurs révision, l'origine des phénomènes dangereux étudiés sera considéré comme limitée à la zone de formation et à la zone de débranchement pour les gares de triage à butte »*.

C'est cette limitation du périmètre sur lequel doit porter l'étude de dangers qui, selon l'association requérante, constituerait une règle nouvelle, au sens de vos jurisprudences

---

<sup>6</sup> CE, 7 mars 2018, n° 402350, B

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

*Duvignères*<sup>7</sup> / *GISTI*, et serait dès lors entachée d'incompétence. Elle soutient, en substance, que dès lors que les articles R. 551-1 et s. du code de l'environnement ne prévoient aucune restriction au périmètre de l'étude de dangers applicable aux gares de triage, la note technique litigieuse, en tant qu'elle réduit le champ de ces dispositions, constituerait une règle nouvelle que le ministre ne pouvait compétemment édicter.

L'argumentation ne convainc pas car le terrain sur lequel s'efforce de vous entraîner l'association requérante n'est pas le bon.

Rappelons que les conditions de légalité fixée par votre décision *GISTI*, reprises presque mot pour mot de votre décision *Duvignères*, s'appliquent aux documents de portée générale qui ne procèdent pas d'un pouvoir réglementaire, c'est-à-dire ceux qui sont adoptés, pour reprendre l'expression de Pascale Fombeur, sur le seul fondement d'une « *compétence à interpréter* » que détient toute autorité hiérarchique<sup>8</sup>. Les autres circulaires, prises sur le fondement de la compétence *Jamart* ou en vertu d'une délégation à un ministre du pouvoir réglementaire, ne sont pas concernées. Pour ces actes réglementaires au sens strict, la condition, posée par vos jurisprudences *Duvignères / Gisti*, tirée de leur absence de caractère innovatoire n'aurait d'ailleurs pas grand sens, dès lors qu'ils fixent nécessairement, et par définition, des règles nouvelles.

Or, en l'espèce, la note attaquée nous semble appartenir à cette catégorie des actes réglementaires au sens strict. Pour vous convaincre, il nous faut revenir brièvement sur l'articulation des textes applicables.

L'article L. 551-2 du code de l'environnement, qui soumet l'exploitation des ouvrages d'infrastructure ferroviaire à une étude de dangers, renvoie pour ses « *modalités d'application (...), et notamment les catégories d'ouvrages concernés (...)* » à « *un décret en Conseil d'Etat* ».

Celui-ci est intervenu le 3 mai 2007 (n° 2007-700), et ses dispositions sont aujourd'hui codifiées aux articles R. 551-1 et s. du code de l'environnement.

L'article R. 551-1, qui précise que « *le contenu de l'étude de dangers (...) doit être en relation avec l'importance des risques engendrés par l'installation* », renvoie à un arrêté du ministre chargé des transports de matières dangereuses le soin de « *préciser les critères techniques et méthodologiques à prendre en compte pour les études de dangers, en les adaptant, le cas échéant, à chaque catégorie d'ouvrages concernée* ».

C'est expressément sur ce fondement qu'a été pris l'arrêté du 18 décembre 2009 que nous avons évoqué tout à l'heure, ainsi, bien que plus implicitement, la circulaire de 2010, qui selon ses propres termes vient « *en complément de cet arrêté* ».

Il en va à nos yeux de même de la note technique litigieuse, dont le point 2, comme il est indiqué, modifie la circulaire de 2010.

---

<sup>7</sup> CE, Sect., 18 décembre 2002, n° 233618, A

<sup>8</sup> Concl. sur Sect., 18 décembre 2002, *Mme Duvignères*, Ibid.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Certes, ce n'est pas comme cela que la note se présente, laquelle ne fait aucune référence à l'article R. 551-1 du code de l'environnement. Mais cela n'est pas dirimant, dès lors que vous jugez de manière constante que l'omission d'un visa est sans influence sur la légalité d'un acte<sup>9</sup>. Certes encore, vous l'aurez noté, l'article R. 551-1 renvoie à un arrêté, et le document litigieux s'intitule « note technique ». Mais peu importe, car vous jugez que lorsqu'un texte renvoie à un arrêté, la circonstance que les mesures en cause aient fait l'objet d'une circulaire est sans incidence sur leur légalité<sup>10</sup>, ce qui revient à admettre, pour reprendre l'heureuse expression de Bernard Tricot, qu'une autorité administrative « fasse du droit sans le savoir »<sup>11</sup>.

Vous pourrez déduire de tout cela que le ministre était compétent, en vertu de la subdélégation effectuée par l'article R. 551-1, pour édicter la note litigieuse. Précisons d'office, d'une part, que cette subdélégation n'est pas illégale, la loi se bornant à renvoyer au décret au Conseil d'Etat la seule détermination des « catégories d'ouvrages concernées », expression qui renvoie aux classes des ouvrages concernés et non aux différentes parties d'un ouvrage appartenant à une classe particulière. D'autre part, la détermination du périmètre, au sein de ces catégories d'ouvrage, sur lequel doit porter l'étude de dangers relève bien des « critères techniques et méthodologiques à prendre en compte pour les études de dangers » au sens de l'article R. 551-1, de tels critères pouvant conduire à préciser les zones de ces infrastructures sur lesquelles l'étude de dangers doit porter, au regard de la probabilité d'occurrence des phénomènes dangereux auxquels elles sont exposées.

2. Par un second moyen, l'association soutient, sur un terrain d'erreur de droit, et par une argumentation substantiellement assez proche de celle articulée au soutien de son moyen d'incompétence, que la réduction du périmètre de l'étude de danger effectuée par la note litigieuse méconnaît l'article R. 551-1 dès lors que ce dernier prévoirait que l'étude de dangers doit porter sur l'ensemble de la gare de triage.

Sur un terrain d'erreur de droit, l'argumentation ne convainc pas davantage.

L'article R. 551-1, on l'a vu, ne fixe nullement le périmètre, pour une catégorie d'ouvrages, sur lequel l'étude de dangers doit porter, et l'on ne saurait déduire de son silence que ce périmètre devrait comprendre l'ensemble de l'ouvrage concerné.

3. Vient enfin un moyen, très peu étayé, d'erreur manifeste d'appréciation, au soutien duquel l'association se borne à faire valoir que l'étude d'accidentologie censée justifier la modification de périmètre n'a pas été publiée et qu'un accident a eu lieu à proximité immédiate de la zone de départ de la gare de Sibelin en mars 2017. Mais, d'une part, rien n'imposait la publication d'une telle étude. D'autre part, la survenue de l'accident n'est, à soi seule, pas suffisante pour vous convaincre que la réduction du périmètre effectuée par la note attaquée serait entachée d'erreur flagrante d'appréciation. D'autant qu'en tout état de cause,

---

<sup>9</sup> CE, 3 novembre 1967, *de Laboulaye*, n°s 65315 66075, A ; CE, Sect., 28 juin 1974, *Charmasson*, n° 79473, A

<sup>10</sup> CE, 12 octobre 1992, *URSSAF de Seine-et-Marne*, 12 octobre 1992, n° 117227, C ; CE, 9 février 2011, *SNES-FSU*, n° 340140, C

<sup>11</sup> Concl. B. Tricot sur CE, ass., 29 janvier 1954, *Institution Notre-Dame du Kreisker*, p. 64

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

l'accident en question, contrairement à ce qui est soutenu, a en réalité eu lieu sur une voie de relais, c'est-à-dire dans la zone de formation, laquelle demeure dans le champ de l'étude de dangers.

**PCMNC** au rejet de la requête.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*