

N° 449196 commune de Solaize

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 31 mai 2023

Lecture du 30 juin 2023

CONCLUSIONS

M. Stéphane HOYNCK, Rapporteur public

Cette affaire nous conduit au sud de la métropole de Lyon dans la vallée de la chimie, où se concentrent de nombreuses industries chimiques et pétrochimiques le long de l'autoroute A7, à proximité du Rhône et d'une gare de triage SNCF.

En 2009, 3 plans de prévention des risques technologiques (PPRT) étaient entrés en vigueur, qui couvraient différents établissements de cette vallée, à Pierre-Bénite et dans le 7eme arrondissement de Lyon d'une part, à Feyzin et Solaize d'autre part et à Saint-Fons enfin.

Le préfet du Rhône a estimé que le recouvrement des zones d'effets de ces 3 plans rendait nécessaire la fusion des 3 PPRT, en un seul plan dénommé PPRT de la vallée de la chimie. Celui-ci a été approuvé en 2016. Il a fait l'objet de contestations d'une part de la société Plymouth, installée sur l'île de la chèvre qui contestait en particulier le classement de cette île en secteur dit d'expropriation, et d'autre part de la commune de Solaize.

Le TA de Lyon a joint les 2 requêtes, et par un jugement du 10 janvier 2019, il a fait droit à la requête de la société Plymouth en annulant avec effet différé l'arrêté préfectoral approuvant le PPRT et a opposé un non-lieu à statuer sur la requête de la commune de Solaize.

La commune ne s'est pas satisfaite de ce dispositif et a fait appel du jugement « en tant qu'il lui oppose un non-lieu ». La cour a estimé, en citant votre jurisprudence de section de 2017

F... (CE 5 mai 2017 n° 391925), que le TA avait pu procéder ainsi. C'est le maniement de cette jurisprudence dans notre configuration qui est à l'origine de toutes les complications qui doivent vous intéresser aujourd'hui.

Relevons tout d'abord, puisque cela est discuté devant vous, que la contestation d'un PPRT est bien un contentieux d'excès de pouvoir (CE, 12 octobre 2016, Mme P... et autres, n°s 390489 390834 393935 396884 396885). Il n'y a pas d'erreur de droit de la CAA à avoir reproduit le considérant de principe de l'arrêt F... qui ne règle effectivement que la question de l'office du juge de l'excès de pouvoir. Et en réalité l'essentiel de l'argumentation de cassation de la commune tombe sur cette 1ere question, car elle part du présupposé que les juges du fond étaient saisis d'un contentieux d'installation classées, relevant d'un office de plein contentieux. Ce n'est pas le cas.

Mais en réalité l'inquiétante étrangeté que peut susciter la configuration de l'affaire peut aisément être résumée : certes la commune s'est vue opposée **un non-lieu** par le TA, mais il n'en demeure pas moins que le jugement dont elle a saisi la CAA par la voie de l'appel, est bien un jugement **d'annulation** du PPRT, au bénéfice de la jonction à laquelle le TA a procédé, et que l'annulation du PPRT était l'objet du recours pour excès de pouvoir dont elle avait saisi le TA.

Dans une telle configuration, fallait-il reconnaître à la commune un **intérêt à faire appel** ?

Il faut revenir un instant sur la portée de la jurisprudence F.... Celle-ci juge que le juge de l'excès de pouvoir, lorsqu'il exerce sa faculté de joindre deux requêtes pour statuer par une même décision, peut tirer les conséquences nécessaires de ses propres énonciations en déduisant qu'il n'y a plus lieu de statuer sur des conclusions à fin d'annulation dont il est saisi, sans devoir vérifier que sa décision est devenue irrévocable, comme il devrait le faire s'il n'avait pas joint les 2 affaires.

Cette formulation très générale de l'arrêt F... paraît devoir s'appliquer à l'hypothèse qui est la nôtre où les contentieux dont est saisi le TA tendent à l'annulation de la même décision.

Il est vrai que cette hypothèse est débattue en doctrine, à commencer par le commentaire dit « autorisé » de cette décision à l'AJDA (« Ci-gît la neutralité de la jonction » G. Odinet et S. Roussel AJDA 2017 pp. 1213). Sans trancher ce point, il faut reconnaître que la raison d'être et l'intérêt de votre jurisprudence F... est d'abord de traiter la configuration, qui n'est pas la nôtre, où sont attaqués des **actes différents**, mais ayant un lien entre eux : par exemple un permis de construire (PC) et le retrait de celui-ci.

Lorsque le juge joint les 2 instances et qu'il juge que le retrait du PC est légal, il peut prononcer le non-lieu sur le contentieux dirigé contre le PC. Comme le note le commentaire à l'AJDA, cette solution conduit à donner une « prime à la jonction », qui écorne la règle selon laquelle la jonction est neutre sur le sort de l'affaire : lorsqu'il joint les 2 instances, le juge peut, dans ce type de configuration, s'épargner le soin d'examiner la légalité d'un PC, puisqu'il a jugé dans la même instance que le retrait de ce permis était légal.

Notre configuration n'est pas celle où 2 actes différents sont attaqués : c'est ici le **même** PPRT qui est attaqué par 2 requérants différents. C'est un cas de figure bien plus classique de jonction, qui conduit à une véritable fusion d'instances dont l'effet principal est qu'en cas d'annulation par le TA et en cas d'appel, l'ensemble des demandeurs de 1ere instance deviendront défendeurs en appel, et cela alors même que le TA aura peut-être retenu comme moyen d'annulation un moyen qui n'était soulevé que par un seul des demandeurs devant elle (voyez par analogie CE 28 juillet 1999 n° 182167 Société anonyme d'HLM "Le nouveau logis Centre Limousin" au rec).

Et la solution du TA peut susciter une certaine perplexité.

Non pas quant au **choix de la jonction** s'agissant de 2 requêtes dirigées contre le même acte, choix du juge qui ne justifie aucune critique bien sûr.

Mais la conséquence habituelle, lorsque cela conduit le juge à retenir un moyen d'annulation soulevé par un des 2 requérants est de traiter par prétérition l'ensemble des autres moyens d'annulation, pour faire droit aux conclusions d'annulation de l'ensemble des demandeurs dont les requêtes ont été jointes (ou alors d'écarter ces moyens). Nous peinons à comprendre pourquoi le TA a retenu un chemin différent, consistant à constater le non-lieu de la requête de la commune de Solaize après avoir accueilli un moyen de la société Plymouth.

Notez que si le TA avait procédé comme le font habituellement les juges saisis de la contestation d'un même acte et qui joignent les 2 instances, il ne fait pas de doute que la commune n'aurait **pas eu intérêt à faire appel** d'un tel jugement, qui aurait fait droit purement et simplement à sa demande d'annulation. C'est l'application de la formule de votre décision de Section, 28 janvier 1966, Société "La Purfina française", p. 68, selon laquelle l'intérêt à faire appel d'un jugement s'apprécie par rapport à son dispositif et non à ses motifs.

Faut-il raisonner différemment ici, parce que le dispositif du TA, en plus d'un article d'annulation de l'acte attaqué, constate un non-lieu des conclusions de la commune ? Nous ne le pensons pas, bien que cela n'ait pas été jugé à notre connaissance, ce qui s'explique par la

configuration singulière de l'affaire. Mais la solution que nous proposons nous paraît s'insérer dans le cadre jurisprudentiel le plus classique, et reboucler assez logiquement en définitive avec la jurisprudence F...

Votre jurisprudence sur l'intérêt pour faire appel lorsqu'un non-lieu a été prononcé en première instance s'attache assez logiquement à l'effet que le non-lieu produit sur celui qui souhaite contester le fait que le juge le lui a opposé¹.

C'est ainsi que le défendeur de première instance ne justifie pas d'un intérêt à demander l'annulation du jugement par lequel le tribunal administratif s'est borné à décider qu'il n'y avait pas lieu à statuer sur la demande du requérant (CE 29 juillet 1998 Syndicat intercommunal du golf de l'Adour n°158543 aux T.)

Dans l'hypothèse où le juge du premier degré décide qu'il n'y a pas lieu de statuer sur la demande dont il a été saisi par suite de la disparition de l'objet de cette dernière, l'intérêt à relever appel d'un pareil jugement doit être apprécié au regard des conclusions des parties à l'instance. Si la partie ayant elle-même conclu en cours d'instance à ce qu'il n'y ait lieu de statuer sur la demande est sans intérêt à contester un tel jugement, il en va différemment pour la partie qui n'a pas présenté de conclusions en ce sens.(CE 8 mars 2002 Ville d'Angers n° 216851 au rec).

En dehors de cette hypothèse, le demandeur doit en principe pouvoir se plaindre de ce que la juridiction n'a pas statué sur sa requête, puisque le non-lieu, selon la formule de votre arrêt de section B... du 9 janvier 1959 « met fin au litige contentieux sans y statuer ».

Notre cas de figure est bien particulier, puisque si le non-lieu est en principe **défavorable** au demandeur de première instance, il s'agit ici, du fait de la jonction, d'un jugement qui fait **droit** à la demande d'annulation.

Dans le cas particulier du contentieux électoral, et en l'absence même de jonction, vous déniez l'intérêt à faire appel d'un requérant qui conteste le non-lieu qui lui a été opposé par le TA dès lors que celui-ci dans une autre instance préalable a fait droit aux mêmes conclusions (CE Section, 10 juin 1996 élections cantonales de Toulon n°162481).

¹ Voyez le cas particulier du défendeur de première instance qui peut contester un jugement de non-lieu reposant sur la caducité de son permis : section 16 février 1979 SCI Cap Naio p.66)

Dans notre affaire, et dans l'instance devant la CAA qui nous intéresse, nous ne parvenons pas à comprendre quel est l'intérêt de la commune à faire appel, puisque le jugement qu'elle attaque a fait droit à ses conclusions.

Plus précisément, nous comprenons bien, comme cela ressort des écritures de la commune requérante devant vous, ce qui lui pose problème : en effet postérieurement au jugement dont elle a fait appel, une loi a été adoptée, qui a validé les PPRT contestés en justice s'agissant précisément du moyen qu'avait retenu le TA dans la présente affaire. Mais si aucun défendeur de première instance ne fait appel de ce jugement, en invoquant cette loi de validation ou tout autre moyen de nature à remettre en cause la solution des premiers juges, on voit bien que le jugement définitif du TA aurait *in fine* donné satisfaction à la commune.

Dans ces dernières écritures, la commune fait valoir qu'elle avait formé des conclusions, non seulement tendant à l'annulation du PPRT, mais aussi à ce qu'il soit enjoint au préfet de produire des extraits des études de danger de deux établissements SEVESO. Ce point ne nous arrête pas car une telle demande de production de pièces concerne l'instruction de l'affaire et ne peut pas être qualifiée de conclusions à fin d'injonction au sens des articles L911-1 et 2 du CJA qui ne concernent que les mesures d'exécution du jugement.

C'est ici que s'opère à notre sens le rebouclage avec la jurisprudence F... : celle-ci reconnaît à l'ensemble des parties à l'instance issue de la jonction auxquels le TA a opposé le non-lieu la possibilité de former un appel incident. C'est en effet si un appel cherche à remettre en cause la solution du TA que l'intérêt de la commune peut se révéler à nouveau pertinent. Mais c'est un intérêt à faire un appel incident. C'est dans cette logique qu'aurait dû se placer la commune : se satisfaire du non-lieu qui lui a été opposé dès lors qu'il était inscrit dans un dispositif d'annulation de l'acte qu'elle attaquait et le cas échéant former un appel incident si ce jugement favorable à ses intérêts était contesté en appel.

Nous pensons donc que la CAA aurait dû retenir ce défaut d'intérêt à faire appel comme le soutenait d'ailleurs le ministre en défense devant elle. Ce moyen est d'ordre public dès lors qu'il établit l'irrecevabilité de la saisine des juges du fond, selon la formule du président Stahl dans son fascicule « Cassation » au répertoire Dalloz. Vous avez soulevé un tel MOP tiré du défaut d'intérêt à faire appel notamment comme juge d'appel dans une affaire de section 13 décembre 2002 M... n°243109.

Si vous ne nous suiviez pas, nous pensons que vous devrez alors rejeter le pourvoi en cassation.

Le pourvoi conteste d'abord l'appréciation de la cour que le TA avait pu sans irrégularité opposer le non-lieu dans les conditions que nous avons rappelé. Nous vous avons déjà dit qu'une bonne partie de l'argumentation du pourvoi, qui soutient que les juges du fond étaient hors champs de la jurisprudence F... au motif qu'il ne s'agissait pas d'un contentieux d'excès de pouvoir ne tient pas. Ne tient pas d'avantage l'argument du pourvoi qui s'appuie sur la loi de validation intervenue postérieurement au jugement mais avant que la CAA se prononce, car nous ne voyons pas comment une circonstance postérieure au jugement pourrait rétroactivement influencer sa régularité.

Toujours concernant l'appréciation de la régularité du jugement par la CAA, et sauf à ce que vous vouliez fermement affirmer que la jurisprudence F... ne peut pas s'appliquer à l'hypothèse qui est la nôtre, nous devons bien dire que nous peinons à voir en quoi ce qu'a jugé la cour préjudicie à la commune, puisque comme nous allons le dire dans un instant, toujours pour vérifier que le TA lui avait opposé à bon droit un non-lieu, la cour a examiné les autres moyens dont le TA avait été saisi par la commune, pour estimer qu'ils n'étaient pas fondés.

Ainsi, que la cour ait eu raison ou tort de valider l'application de la jurisprudence F... à cette hypothèse, cela est resté sans incidence sur le jugement du litige. Voyez par analogie pour une hypothèse où une cour a évoqué alors qu'elle était tenu par l'effet dévolutif, mais où le moyen tiré de son erreur de droit est inopérant en cassation dès lors que cette erreur n'a pu avoir aucune incidence sur le jugement du litige : CE 19 avril 2014 sté ELres n° 361721 aux T.

S'agissant du fond du litige tel qu'apprécié par la CAA, le pourvoi critique 2 points de l'arrêt.

Tout d'abord l'appréciation de la cour sur les études de dangers. Une des préoccupations de la commune de Solaize est la situation créée par la gare de triage de Sibelin, qui est en partie située sur son territoire.

L'article L515-15 du CENV prévoit que les PPRT délimitent un périmètre d'exposition aux risques en tenant compte de la nature et de l'intensité des risques technologiques décrits dans les études de dangers et des mesures de prévention mises en œuvre.

S'agissant de la zone spécifique qui nous intéresse, des études de dangers spécifiques aux sites SEVESO2 des établissements Total Raffinage France et Rhône Gaz ont été réalisés. Mais la commune soutenait qu'ils prenaient insuffisamment compte des effets dominos des phénomènes dangereux, que la gare de Sibelin, qui est une infrastructure de transport de matières dangereuses, est susceptible de générer.

La cour a répondu en 2 temps, le 1er étant le plus déterminant mais aussi le plus concis, le second temps étant plus long mais cherchant surtout nous semble-t-il à faire reste de droit. C'est ce second temps qui est pour l'essentiel critiqué par le pourvoi. Reprenons les choses dans l'ordre.

La cour a d'abord estimé que les études de danger des 2 sites prenaient suffisamment en compte cet effet domino, et que cette question fait l'objet d'un traitement spécifique par les services de l'Etat sur le fondement de la réglementation existante en matière de transport de matières dangereuses. La cour aurait sans doute plus être plus disserte sur cette question, mais l'arrêt n'est pas critiqué pour insuffisance de motivation. En tous cas, il nous semble que l'appréciation de la cour est corroborée par le dossier qui lui était soumis. Le second temps de sa motivation peut sembler plus maladroit : la cour indique qu'une étude de dangers spécifique a été réalisée par SNCF réseau le 19 mai 2017 pour la gare de triage de Sibelin et que le préfet a, par arrêté publié le 15 juin 2018, pris des mesures destinées à préserver la sécurité des riverains de la gare sur les territoires des communes de Solaize et de Feyzin.

Sans doute, ces éléments postérieurs au PPRT adopté ne permettraient pas de « sauver » le PPRT dont la légalité s'apprécie à la date de son adoption. Mais ce n'est pas ce qu'a dit la cour, dont nous lisons l'arrêt comme considérant que les 2 études de danger qui étaient bien au dossier du PPRT étaient suffisants, y compris pour l'information du public.

Le 2eme point de fond de l'arrêt critiqué devant vous concerne l'insuffisance des mesures prescrites selon la commune concernant l'autoroute A7. Mais la cour a jugé sans erreur de droit que les mesures de protection que peut prendre un PPRT, en tout cas s'agissant des plus radicales concernant le droit de propriété, c'est-à-dire l'imposition de servitudes ou des mesures d'expropriation, ne trouvent pas à s'appliquer sur le domaine public routier. Rien dans les textes organisant les PPRT n'a en effet prévu de déroger aux règles habituelles de gestion et de déclassement du domaine public. L'appréciation sur les mesures qui ont pu être prises par le PPRT par ailleurs pour tenir compte du flux routier sur l'A7 est pour le reste souveraine et exempte de dénaturation.

Ceci conduirait donc au rejet du pourvoi, mais si vous nous suivez dans notre proposition principale, vous annulerez l'arrêt de la CAA pour n'avoir pas dénié à la commune un intérêt à faire appel du jugement en tant qu'il lui oppose un non-lieu. Vous pourrez régler l'affaire au fond en jugeant que la commune n'avait pas intérêt à faire appel pour rejeter cet appel et le surplus.

Tel est le sens de nos conclusions.

