



CAA de TOULOUSE, 4ème chambre, 15/06/2023, 21TL21745, Inédit au recueil Lebon

CAA de TOULOUSE - 4ème chambre

N° 21TL21745
Inédit au recueil Lebon

Lecture du jeudi 15 juin 2023

Président

M. CHABERT

Rapporteur

Mme Nathalie LASSERRE

Rapporteur public

Mme MEUNIER-GARNER

Avocat(s)

SCP BOUYSSOU ET ASSOCIES;GIDE LOYRETTE NOUEL AARPI.;SCP BOUYSSOU ET ASSOCIES

Texte intégral

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

I - Le département de la Haute-Garonne a demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler l'arrêté du 12 juin 2017 par lequel le préfet de la Haute-Garonne a approuvé le plan de prévention des risques technologiques autour de la société Esso et de la société de traitement chimique des métaux sur le territoire de la commune de Toulouse ainsi que la décision de rejet de son recours gracieux.

II - Toulouse Métropole a demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler l'arrêté du 12 juin 2017 par lequel le préfet de la Haute-Garonne a approuvé le plan de prévention des risques technologiques autour de la société Esso et de la société de traitement chimique des métaux sur le territoire de la commune de Toulouse ainsi que la décision de rejet de son recours gracieux.

Par un jugement nos 1705345, 1705404 du 26 février 2021, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté leurs demandes.

Procédure devant la cour :

I - Par une requête, enregistrée au greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux sous le n° 21BX01745 puis au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse sous le n°21TL21745 le 27 avril 2021, et des mémoires enregistrés les 27 octobre 2022 et 16 décembre 2022, le département de la Haute-Garonne, représenté par la SCP HG et C Avocats, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) d'annuler l'arrêté du 12 juin 2017 par lequel le préfet de la Haute-Garonne a approuvé le plan de prévention des risques technologiques autour de la société Esso et de la société de traitement chimique des métaux sur le territoire de la commune de Toulouse ainsi que la décision de rejet de son recours gracieux ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'arrêté attaqué a été pris au terme d'une procédure irrégulière en raison de l'illégalité de l'arrêté du 30 avril 2015 du préfet de la Haute-Garonne prescrivant l'élaboration d'un plan de prévention des risques technologiques dès lors que la décision de l'autorité environnementale n'a pas été annexée en méconnaissance du I bis de l'article R. 515-40 du code de l'environnement et que cet arrêté ne reprend pas les réserves émises par le conseil municipal de Toulouse en méconnaissance du II de ce même article ;

- cet arrêté a été pris au terme d'une procédure irrégulière en ce que la définition par le préfet des modalités de la concertation et de l'association des personnes et organismes associés est insuffisante ; l'arrêté du 30 avril 2015 ne prévoyait aucune mesure d'information du public dans des lieux fréquentés et seules deux réunions ayant été prévues pour les personnes et organismes associés ;

- cet arrêté est illégal du fait de l'insuffisance de la concertation dès lors que les avis des personnes et organismes associés et les études de dangers n'ont pas été portés à la connaissance du public à ce stade de la procédure ;

- cet arrêté a été pris au terme d'une procédure irrégulière à défaut d'avoir arrêté un bilan de la concertation et en l'absence de conclusion claire de cette concertation, en méconnaissance de l'article L. 103-6 du code de l'urbanisme ;

- cet arrêté a été pris au terme d'une procédure irrégulière dès lors que l'arrêté du 7 décembre 2016 prescrivant l'enquête publique n'indique ni les caractéristiques principales du plan, ni la date et le lieu des réunions d'information et d'échange envisagées, ni l'existence d'un dossier

comprenant les informations environnementales se rapportant à l'objet de l'enquête et le lieu où ce document peut être consulté, en méconnaissance de l'article R. 123-9 du code de l'environnement ;

- cet arrêté a été pris au terme d'une procédure irrégulière dès lors que le dossier d'enquête publique était incomplet, en l'absence de la décision de dispense d'évaluation environnementale prise par l'autorité environnementale, en méconnaissance des articles R. 515-44 et R. 123-8 du code de l'environnement et de l'avis de la commission de suivi des sites et en raison de l'évolution, au cours de l'enquête publique, de la note de présentation ;

- cet arrêté est illégal en raison de l'illégalité de l'arrêté du 30 avril 2015, portant prescription du plan de prévention des risques technologiques, la délimitation du périmètre d'étude du plan étant entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;

- cet arrêté est entaché d'une erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation dans l'application des dispositions de l'article L. 515-15 du code de l'environnement, dès lors que le périmètre d'exposition au risque a été fortement réduit en raison de l'exclusion de certains risques qui auraient dû être pris en compte ;

- cet arrêté méconnaît les dispositions de l'article L. 515-16-2 du code de l'environnement, dès lors qu'il aurait dû prévoir des mesures de diminution des temps de trajet des bus interurbains et scolaires sur les routes incluses dans le périmètre d'étude ;

- cet arrêté méconnaît les dispositions de l'article L. 515-17 du code de l'environnement, dès lors que l'Etat pouvait prévoir le déplacement des installations sources de risque comme mesure complémentaire de prévention des risques et que le coût de mesures supplémentaires de la sécurisation de l'aire de dépôtage des wagons citernes n'a pas été évalué par rapport au coût des mesures foncières.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 24 août 2022, Toulouse Métropole, représentée par la SCP Bouyssou et associés, demande à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de la requête du département de la Haute-Garonne.

Elle soutient que :

- l'arrêté en litige méconnaît les dispositions de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration ;

- l'arrêté en litige est entaché d'un vice de procédure dès lors que l'avis de la commission de suivi des sites du 27 mai 2016 n'a pas été joint au dossier d'enquête publique en méconnaissance des dispositions de l'article R. 122-18 du code de l'environnement ;

- l'arrêté en litige est entaché d'une erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article L. 515-16-3 du code de l'environnement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 novembre 2022, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir qu'aucun des moyens soulevés par le département de la Haute-Garonne n'est fondé.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 23 novembre 2022, la société anonyme Esso, représentée par Gide Loyrette Nouel AARPI, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge du département de la Haute-Garonne une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir qu'aucun des moyens soulevés par le département de la Haute-Garonne n'est fondé.

Par ordonnance du 11 avril 2022, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a attribué à la cour administrative d'appel de Toulouse le jugement de la requête du département de la Haute-Garonne.

Par ordonnance du 16 novembre 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 19 décembre 2022.

Il - Par une requête, enregistrée au greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux sous le n°21BX01777 puis au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse sous le n°21TL21777 le 30 avril 2021, Toulouse Métropole, représentée par la SCP Bouyssou et associés, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) d'annuler l'arrêté du 12 juin 2017 par lequel le préfet de la Haute-Garonne a approuvé le plan de prévention des risques technologiques autour de la société Esso et de la société de traitement chimique des métaux sur le territoire de la commune de Toulouse ainsi que la décision de rejet de son recours gracieux ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté en litige méconnaît les dispositions de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration ;

- l'arrêté en litige est entaché d'un vice de procédure dès lors que l'avis de la commission de suivi des sites du 27 mai 2016 n'a pas été joint au dossier d'enquête publique en méconnaissance des dispositions de l'article R. 122-18 du code de l'environnement ;

- l'arrêté en litige est entaché d'une erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article L. 515-16-3 du code de l'environnement en raison de l'incohérence de la délimitation des secteurs de délaissement par le plan de prévention des risques technologiques.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 18 mai 2021, le département de la Haute-Garonne, représenté par la SCP HG et C Avocats, demande à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de la requête de Toulouse Métropole et à ce qu'il soit mis à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'arrêté attaqué a été pris au terme d'une procédure irrégulière en raison de l'illégalité de l'arrêté du 30 avril 2015 du préfet de la Haute-Garonne prescrivant l'élaboration d'un plan de prévention des risques technologiques dès lors que la décision de l'autorité environnementale n'a pas été annexée en méconnaissance du I bis de l'article R. 515-40 du code de l'environnement et que cet arrêté ne reprend pas les réserves émises par le conseil municipal de Toulouse en méconnaissance du II de ce même article ;

- cet arrêté a été pris au terme d'une procédure irrégulière en ce que la définition par le préfet des modalités de la concertation et de l'association des personnes et organismes associés est insuffisante ; l'arrêté du 30 avril 2015 ne prévoyait aucune mesure d'information du public dans des lieux fréquentés et seules deux réunions ayant été prévues pour les personnes et organismes associés ;

- cet arrêté est illégal du fait de l'insuffisance de la concertation dès lors que les avis des personnes et organismes associés et les études de

dangers n'ont été pas portés à la connaissance du public à ce stade de la procédure ;

- cet arrêté a été pris au terme d'une procédure irrégulière à défaut d'avoir arrêté un bilan de la concertation et en l'absence de conclusion claire de cette concertation, en méconnaissance de l'article L. 103-6 du code de l'urbanisme ;
- cet arrêté a été pris au terme d'une procédure irrégulière dès lors que l'arrêté du 7 décembre 2016 prescrivant l'enquête publique n'indique ni les caractéristiques principales du plan, ni la date et le lieu des réunions d'information et d'échange envisagées, ni l'existence d'un dossier comprenant les informations environnementales se rapportant à l'objet de l'enquête et le lieu où ce document peut être consulté, en méconnaissance de l'article R. 123-9 du code de l'environnement ;
- cet arrêté a été pris au terme d'une procédure irrégulière dès lors que le dossier d'enquête publique était incomplet, en l'absence de la décision de dispense d'évaluation environnementale prise par l'autorité environnementale, en méconnaissance des articles R. 515-44 et R. 123-8 du code de l'environnement et de l'avis de la commission de suivi des sites et en raison de l'évolution, au cours de l'enquête publique, de la note de présentation ;
- cet arrêté est illégal en raison de l'illégalité de l'arrêté du 30 avril 2015, portant prescription du plan de prévention des risques technologiques, la délimitation du périmètre d'étude du plan étant entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;
- cet arrêté est entaché d'une erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation dans l'application des dispositions de l'article L. 515-15 du code de l'environnement, dès lors que le périmètre d'exposition au risque a été fortement réduit en raison de l'exclusion de certains risques qui auraient dû être pris en compte ;
- cet arrêté méconnaît les dispositions de l'article L. 515-16-2 du code de l'environnement, dès lors qu'il aurait dû prévoir des mesures de diminution des temps de trajet des bus interurbains et scolaires sur les routes incluses dans le périmètre d'étude ;
- cet arrêté méconnaît les dispositions de l'article L. 515-17 du code de l'environnement, dès lors que l'Etat pouvait prévoir le déplacement des installations sources de risque comme mesure complémentaire de prévention des risques et que le coût de mesures supplémentaires de la sécurisation de l'aire de dépotage des wagons citernes n'a pas été évalué par rapport au coût des mesures foncières.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 23 novembre 2022, la société anonyme Esso, représentée par Gide Loyrette Nouel AARPI, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de Toulouse Métropole une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir qu'aucun des moyens soulevés par Toulouse Métropole n'est fondé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 décembre 2022, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir qu'aucun des moyens soulevés par Toulouse Métropole n'est fondé.

Par ordonnance du 11 avril 2022, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a attribué à la cour administrative d'appel de Toulouse le jugement de la requête de Toulouse Métropole.

Par ordonnance du 23 novembre 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 23 janvier 2023.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2019-47 du 8 novembre 2019 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Lasserre, première conseillère,
- les conclusions de Mme Meunier-Garner, rapporteure publique,
- et les observations de Me Renaudin, représentant le département de la Haute-Garonne, de Me Izembard, représentant Toulouse Métropole, et de Me Clément, représentant la société Esso.

Considérant ce qui suit :

1. La société Esso exploite avenue de Fondeyre à Toulouse un dépôt d'hydrocarbures pour la réception, le stockage et la distribution de produits pétroliers. La société de traitement chimique des métaux exerce sur la même avenue des activités de réception, de broyage et de transit de vieilles batteries. Ces deux exploitations sont classées " Seveso seuil haut ". Par un arrêté du 12 juin 2017, le préfet de la Haute-Garonne a approuvé le plan de prévention des risques technologiques communs à ces deux sites. Par les requêtes susvisées nos 21TL21745 et 21TL21777, le département de la Haute-Garonne et Toulouse Métropole relèvent respectivement appel du jugement du 26 février 2021 par lequel le tribunal administratif de Toulouse a rejeté leurs demandes tendant à l'annulation de cet arrêté et des décisions rejetant les recours gracieux formés à son encontre. Les requêtes étant dirigées contre le même jugement, il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul arrêt.

Sur les écritures de Toulouse Métropole, du département de la Haute-Garonne et de la société Esso :

2. Il ressort des pièces du dossier que Toulouse Métropole n'était pas partie dans l'instance n° 1705345 et le département de la Haute-Garonne n'était pas partie dans l'instance n° 1705404, lesquelles ont fait l'objet d'un jugement commun par lequel le tribunal administratif de Toulouse a rejeté leurs demandes respectives tendant à l'annulation de l'arrêté du préfet de la Haute-Garonne en litige. La société Esso n'était partie dans aucune de ces deux instances. Toutefois et d'une part, la société Esso a été invitée par la cour administrative d'appel de Bordeaux à présenter des observations sur les requêtes d'appel présentées tant par le département de la Haute-Garonne que par Toulouse Métropole. D'autre part, la cour a également invité le département de la Haute-Garonne et Toulouse Métropole à présenter des observations dans chaque instance où ces collectivités territoriales n'étaient pas la partie appelante. Par suite, Toulouse Métropole a la qualité

d'observateur dans l'instance n° 21TL21745 introduite par le département de la Haute-Garonne, le département de la Haute-Garonne a la qualité d'observateur dans l'instance n° 21BX21777 introduite par Toulouse Métropole et la société Esso a la qualité d'observateur dans ces deux instances.

Sur la régularité du jugement :

3. Il résulte des motifs mêmes du jugement que le tribunal administratif de Toulouse a expressément répondu, dans son point 11, au moyen tiré de ce que l'absence de prise en compte des réserves de l'avis du conseil municipal de la commune de Toulouse sur les modalités de la concertation qui lui ont été soumises par le préfet ne permet pas de regarder lesdites modalités comme définies " avec les autres personnes intéressées " et après avis du conseil municipal au sens des dispositions de l'article R. 515-40 du code de l'environnement. Par suite, le département de la Haute-Garonne n'est pas fondé à soutenir que le jugement serait entaché d'irrégularité.

Sur le bien-fondé du jugement :

En ce qui concerne le cadre juridique applicable au litige :

4. D'une part, aux termes de l'article L. 515-15 du code de l'environnement : " L'Etat élabore et met en œuvre des plans de prévention des risques technologiques qui ont pour objet de délimiter les effets d'accidents susceptibles de survenir dans les installations figurant sur la liste prévue à l'article L. 515-36 et qui y figuraient au 31 juillet 2003, et pouvant entraîner des effets sur la salubrité, la santé et la sécurité publiques directement ou par pollution du milieu. / L'Etat peut élaborer et mettre en œuvre de tels plans pour les installations mises en service avant le 31 juillet 2003 et ajoutées à la liste prévue à l'article L. 515-36 postérieurement à cette date. / Ces plans 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. ". L'article L. 515-22 du même code dispose que : " Le préfet définit les modalités de la concertation relative à l'élaboration du projet de plan de prévention des risques technologiques dans les conditions prévues au chapitre III du titre préliminaire du livre Ier du code de l'urbanisme. / Sont notamment associés à l'élaboration du plan de prévention des risques technologiques les exploitants des installations à l'origine du risque, les communes sur le territoire desquelles le plan doit s'appliquer, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme et dont le périmètre d'intervention est couvert en tout ou partie par le plan ainsi que la commission de suivi de site créée en application de l'article L. 125-2-1. / Le préfet recueille leur avis sur le projet de plan, qui est ensuite soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier. / Le plan de prévention des risques technologiques est approuvé par arrêté préfectoral. "

5. D'autre part, aux termes de l'article R. 515-40 du code de l'environnement : " I.- L'élaboration d'un plan de prévention des risques technologiques est prescrite par un arrêté du préfet qui détermine : / 1° Le périmètre d'étude du plan ; / 2° La nature des risques pris en compte ; / 3° Les services instructeurs ; / 4° La liste des personnes et organismes associés définie conformément aux dispositions de l'article L. 515-22, ainsi que les modalités de leur association à l'élaboration du projet. / I bis.- Il mentionne si une évaluation environnementale est requise en application de l'article R. 122-18. Lorsqu'elle est explicite, la décision de l'autorité de l'Etat compétente en matière d'environnement est annexée à l'arrêté. / II.- L'arrêté fixe également les modalités de la concertation avec les habitants, les associations locales et les autres personnes intéressées. Les dispositions correspondantes de l'arrêté préfectoral doivent être soumises préalablement au conseil municipal de chaque commune dont tout ou partie du territoire est compris dans le périmètre du plan. L'avis du conseil municipal est réputé émis à défaut de réponse dans le mois qui suit la saisine. Le bilan de la concertation est communiqué aux personnes associées et rendu public dans des conditions que l'arrêté détermine. (...) "

En ce qui concerne la concertation et l'association des personnes et organismes associés :

6. En premier lieu, l'article L. 515-22 du code de l'environnement cité au point précédent renvoie la détermination des modalités de la concertation relative à l'élaboration des projets de plan de prévention des risques technologiques à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme dans son ensemble, y compris le IV de cet article, devenu l'article L. 600-11 du même code. Il suit de là que l'auteur d'un recours tendant à l'annulation de l'arrêté préfectoral approuvant un tel plan peut utilement invoquer l'irrégularité de procédure résultant de la méconnaissance des modalités de concertation définies par le préfet, mais ne peut utilement exciper de l'illégalité de la décision par laquelle le préfet a fixé ces modalités.

7. Les moyens soulevés par le département de la Haute-Garonne, tirés de ce que l'arrêté du 30 avril 2015 prescrivant l'élaboration du plan de prévention des risques technologiques en litige ne comportait pas en annexe la décision de dispense prise par l'autorité environnementale, n'avait pas repris les réserves contenues dans l'avis du conseil municipal de Toulouse du 6 mars 2015 et prévoyait des modalités de concertation insuffisantes avec le public et les personnes et organismes associées, qui concerne la légalité de l'arrêté ayant fixé les modalités de la concertation sont sans incidence sur la légalité de l'arrêté en litige. Par suite, il y a lieu d'écarter ces moyens comme étant inopérants.

8. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 103-4 du code de l'urbanisme : " Les modalités de la concertation permettent, pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, au public d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis par les dispositions législatives ou réglementaires applicables et de formuler des observations et propositions qui sont enregistrées et conservées par l'autorité compétente. "

9. D'une part, contrairement à ce que soutient le département de la Haute-Garonne, ni ces dispositions ni aucune autre disposition législative ou réglementaire ne prévoient que le public doive disposer des avis des personnes et organismes associés à l'élaboration du plan de prévention des risques technologiques au stade de la concertation. Par suite, et alors que le préfet n'a pas prévu la mise à disposition de ces avis pendant la concertation dans son arrêté du 30 avril 2015 prescrivant l'élaboration du plan de prévention des risques technologiques, le moyen tiré de l'insuffisance de la concertation en l'absence de mise à disposition au public de cet avis lors de la concertation doit être écarté.

10. D'autre part, aucune autre disposition législative ou réglementaire ne prévoit la mise à disposition des études de danger au public et aux personnes et organismes associés à l'élaboration du plan de prévention des risques technologiques. Par suite, et alors que le préfet n'a pas prescrit une telle modalité de concertation dans son arrêté du 30 avril 2015 prescrivant l'élaboration du plan de prévention des risques technologiques, le moyen tiré de l'insuffisance de la concertation en l'absence de mise à disposition des études de dangers lors de la concertation doit être écarté.

11. En dernier lieu, le département de la Haute-Garonne reprend en appel le moyen, qu'il avait soulevé en première instance, tiré de ce que l'arrêté en litige est illégal dès lors que le bilan de la concertation n'a pas été tiré au sens des dispositions de l'article L. 103-6 du code de l'urbanisme. Il n'apporte aucun élément de fait ou de droit de nature à remettre en cause l'appréciation portée par le tribunal administratif de Toulouse sur son argumentation de première instance au point 13 du jugement attaqué. Par suite, il y a lieu d'écarter ce moyen par adoption des motifs retenus par le tribunal administratif de Toulouse.

En ce qui concerne l'enquête publique :

12. En premier lieu, aux termes du premier alinéa de l'article R. 515-44 du code de l'environnement : " I. Le projet de plan, éventuellement modifié pour tenir compte des résultats de la concertation et des avis émis par les personnes et organismes associés, est soumis à une enquête publique organisée dans les formes prévues par la section 2 du chapitre III du titre II du livre Ier. ". Aux termes de l'article R. 123-9, se trouvant dans la section 2 du chapitre III du titre II du livre Ier du même code dans sa rédaction applicable au litige : " L'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête précise par arrêté, quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et après concertation avec le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête : / 1° L'objet de l'enquête, notamment les caractéristiques principales du projet, plan ou programme, la date à laquelle celle-ci sera ouverte et sa durée ; / (...) 6° Le cas échéant, la date et le lieu des

réunions d'information et d'échange envisagées ; / (...) 8° L'existence d'une évaluation environnementale, d'une étude d'impact ou, à défaut, d'un dossier comprenant les informations environnementales se rapportant à l'objet de l'enquête, et du lieu où ces documents peuvent être consultés ; (...)" .

13. Il ressort des termes de l'arrêté du 7 décembre 2016 du préfet de la Haute-Garonne prescrivant l'enquête publique que ce dernier précise qu'il s'agit d'un projet " d'établissement du plan de prévention des risques technologiques autour des sites des sociétés Esso Saf et STCM (Société de Traitement Chimique des Métaux) sur le territoire de la commune de Toulouse ". Compte tenu de l'objet d'un plan de prévention des risques technologiques tel que défini à l'article L. 515-15 du code de l'environnement cité au point 4 du présent arrêt, ces indications suffisent à préciser les caractéristiques du plan en litige. En outre, s'il est constant que des réunions de comités de quartier ont été tenues, il ne ressort pas des pièces du dossier que ces dernières étaient envisagées dès l'ouverture de l'enquête publique. Enfin, l'arrêté en litige indique que la décision de dispense d'évaluation environnementale prise par l'autorité environnementale le 15 avril 2015 est jointe au dossier d'enquête publique et que ce dernier est mis à la disposition du public pendant 43 jours à la mairie de quartier des Minimes du 5 janvier au 16 février 2017 et téléchargeable sur le site internet de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de l'Occitanie. Par suite, le moyen tiré de ce que l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique du 16 décembre 2016 méconnaît les 1°, 6° et 8° des dispositions de l'article R. 123-9 du code de l'environnement dans leur version applicable au litige doit être écarté comme manquant en fait.

14. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 123-8 du code de l'environnement dans sa version applicable au litige : " Le dossier soumis à l'enquête publique comprend les pièces et avis exigés par les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme. / Le dossier comprend au moins : / (...) 2° En l'absence d'étude d'impact ou d'évaluation environnementale, une note de présentation précisant les coordonnées du maître d'ouvrage ou du responsable du projet, plan ou programme, l'objet de l'enquête, les caractéristiques les plus importantes du projet, plan ou programme et présentant un résumé des principales raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de l'environnement, le projet, plan ou programme soumis à enquête a été retenu ; (...) " .

15. Si le département de la Haute-Garonne soutient que la décision de l'autorité environnementale prise après un examen au cas par cas ne soumettant pas le plan de prévention des risques technologiques en litige à évaluation environnementale n'a pas été jointe au dossier d'enquête en méconnaissance du 2° de l'article R. 123-8 du code de l'environnement, ces dispositions dans leur rédaction applicable au litige ne prévoient pas que cette décision doive figurer au dossier d'enquête publique. Par suite, ce moyen doit être écarté.

16. En troisième lieu, aux termes du deuxième alinéa de l'article R. 515-44 du code de l'environnement : " Le dossier de l'enquête comprend les documents et informations mentionnés à l'article R. 515-41, les documents établis à l'issue de la concertation et les avis émis en application du II de l'article R. 515-43. (...) " . Aux termes de l'article R. 515-43 du même code : " (...) II.- Le projet de plan, élaboré selon les modalités définies par l'arrêté prévu à l'article R. 515-40, est soumis aux personnes et organismes associés. (...) " .

17. S'il appartient à l'autorité administrative de mettre à la disposition du public, pendant toute la durée de l'enquête, un dossier d'enquête publique comportant l'ensemble des documents mentionnés notamment par les dispositions citées, la méconnaissance de ces dispositions n'est toutefois de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique que si elle a pu avoir pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative.

18. S'il est constant que l'avis de la commission de suivi de sites n'a pas été versé au dossier d'enquête publique, il ressort des pièces du dossier que la note de présentation jointe à ce dossier fait référence à cet avis en indiquant son sens et le détail des votes et précise que les comptes-rendus de cette commission sont disponibles sur le site internet de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement. Dans ces conditions, il ne ressort pas des pièces du dossier que ce manquement a pu nuire à l'information de la population ni exercer une influence sur les résultats de l'enquête. Par suite, le moyen tiré de l'incomplétude du dossier d'enquête publique sur ce point doit être écarté.

19. En quatrième lieu, aux termes de l'article R. 515-41 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors applicable : " I.- Le plan de prévention des risques technologiques comprend : / 1° Une note de présentation décrivant les installations ou stockages à l'origine des risques, la nature et l'intensité de ceux-ci et exposant les raisons qui ont conduit à délimiter le périmètre d'exposition aux risques. " .

20. Contrairement à ce que soutient le département de la Haute-Garonne, il ne ressort pas des pièces du dossier, et notamment du rapport d'enquête publique, que la note de présentation du plan de prévention des risques technologiques en litige ait été modifiée au cours de l'enquête publique. Par suite, ce moyen doit être écarté.

En ce qui concerne la forme de l'arrêté en litige :

21. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration, applicable aux actes réglementaires en vertu de l'article L. 200-1 de ce code : " Toute décision prise par une administration comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci " .

22. L'arrêté en litige du 12 juin 2017 comporte les nom, prénom et signature de M. A... B..., préfet de la région Occitanie, préfet de la Haute-Garonne, dont la qualité figure en tête de ce même arrêté. Par suite, le moyen tiré du non-respect des dispositions du premier alinéa de l'article L. 212-1 précité manque en fait et ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne la délimitation du périmètre d'étude du plan de prévention des risques technologiques :

23. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier, et notamment de la réponse des services de l'Etat sur l'avis du département de la Haute-Garonne versé au dossier d'enquête publique, qu'ont été examinées par ces services les hypothèses de modélisation du phénomène d'explosion par vaporisation appelé " boil over " à partir d'essais réalisés par l'Institut national de l'environnement industriel et des risques sur le site de la société Esso. Ces essais ont confirmé que le phénomène " classique " plus dangereux était impossible sur du gasoil et du fioul domestique, pour retenir l'hypothèse " couche mince " qui est un phénomène à cinétique lente. S'il est constant que l'hypothèse de phénomène d'explosion par vaporisation classique demeure possible pour les stockages de fioul lourd, il ressort également des pièces du dossier et particulièrement de l'arrêté du 26 avril 2017 portant prescription complémentaire à la société Esso, que cette dernière n'est pas autorisée, contrairement à ce que soutient le département requérant, à exploiter sur le site en cause des hydrocarbures lourds, mais seulement des produits légers ne provoquant que l'effet " boil over couche mince " .

24. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que la tierce expertise du bureau d'études Apsys a exclu le risque d'explosion des wagons citernes vides en dehors de la surface d'arrêt dédiée aux opérations d'approvisionnement des réservoirs fixes de stockage dite " zone de dépotage " du site de la société Esso à partir d'un contrôle des soupapes de ces citernes avec un coefficient de sécurité de 10 %. En se bornant à relever que ce coefficient n'est pas suffisant pour exclure un tel risque, le département de la Haute-Garonne n'apporte aucun élément de preuve permettant de remettre en cause le postulat retenu.

25. En troisième lieu, contrairement à ce que soutient le département de la Haute-Garonne, il ressort des pièces du dossier que le risque d'explosion en champ libre d'un nuage de vapeur (dit phénomène UVCE) dérivant n'a pas été exclu du périmètre d'étude.

26. En quatrième lieu, il ressort des pièces du dossier que le risque d'explosion en champ libre d'un nuage de vapeur (dit phénomène UVCE) a été exclu au niveau de la zone de dépotage au vu de l'existence d'un bassin de rétention de 200 m² réglementé par un arrêté préfectoral du 21 décembre 2009. En se bornant à relever que ce phénomène aurait dû être pris en compte, le rapport d'analyse critique du plan en litige réalisé par le bureau d'études RDSI en novembre 2018 et l'expertise complémentaire du même bureau d'études datant de septembre 2021 ne permettent pas de remettre utilement en cause les conclusions des études de dangers réalisées en 2006 et 2013 par la société Esso et le rapport de la tierce expertise du bureau d'études Apsys.

27. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de ce que le périmètre d'étude du plan de prévention des risques technologiques en litige est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation doit être écarté.

En ce qui concerne la délimitation du périmètre d'exposition aux risques du plan de prévention des risques technologiques :

28. En premier lieu, pour les mêmes motifs que ceux exposés aux points 23,24 et 25 du présent arrêt, le moyen tiré de ce que le périmètre d'exposition aux risques du plan de prévention des risques technologiques en litige est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation du fait de l'absence de prise en compte du phénomène d'explosion par vaporisation classique, du risque d'explosion des wagons citernes vides en dehors de la zone de dépotage et du risque d'explosion en champ libre d'un nuage de vapeur (dit phénomène UVCE) au niveau de la zone de dépotage doit être écarté.

29. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que le bureau de la tierce expertise a calculé les distances d'effets du phénomène d'explosion en champ libre d'un nuage de vapeur (dit phénomène UVCE) dérivant à partir de la méthode Multi-Energie référencée par la circulaire du 10 mai 2010 du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer récapitulant les règles méthodologiques applicables aux études de dangers, à l'appréciation de la démarche de réduction du risque à la source et aux plans de prévention des risques technologiques dans les installations classées. En se bornant à se référer au rapport du bureau d'études RDSI qui ne contredit pas utilement ce rapport, le département de la Haute-Garonne n'apporte aucun élément de nature à établir que le périmètre d'exposition aux risques du plan de prévention des risques technologiques en litige est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation du fait de l'insuffisance de prise en compte de ce risque.

30. En troisième lieu, il résulte des dispositions précitées de l'article L. 515-15 du code de l'environnement que les plans de prévention des risques technologiques n'ont vocation à ne prendre en compte que les accidents susceptibles de se produire dans les installations classées " Seveso seuil haut " et non à prendre en compte l'ensemble des accidents susceptibles de survenir du fait des activités liées à ces installations. Par suite, le moyen tiré de ce que le périmètre du plan de prévention des risques technologiques aurait dû tenir compte des risques de déraillement des trains lors de l'acheminement des wagons-citernes sur la voie ferrée jusqu'au site de la société Esso ne peut qu'être écarté comme inopérant.

31. En quatrième lieu, il résulte des pièces du dossier que, contrairement à ce que soutient le département de la Haute-Garonne, la société de traitement chimique des métaux a présenté des modélisations en cas d'émission de fumée toxiques au niveau de l'aire de stockage des batteries en fonction de plusieurs hypothèses météorologiques. Le département de la Haute-Garonne n'apporte aucun élément de nature à remettre en cause ces modélisations. Par suite, le moyen tiré de ce que le périmètre d'exposition aux risques du plan de prévention des risques technologiques en litige est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation du fait de l'insuffisance de prise en compte de ce risque doit être écarté.

En ce qui concerne les secteurs de délaissement institués par le plan de prévention des risques technologiques :

32. Aux termes de l'article L. 515-16 du code de l'environnement : " A l'intérieur du périmètre d'exposition aux risques, les plans de prévention des risques technologiques peuvent, en fonction du type de risques, de leur gravité, de leur probabilité et de leur cinétique, délimiter : / (...) 2° Des zones dites de prescription, relatives à l'urbanisation existante, soumises aux dispositions de l'article L. 515-16-2, à l'intérieur desquelles les plans peuvent délimiter : a) Des secteurs dits de délaissement, soumis aux dispositions des articles L. 515-16-3 et L. 515-16-5 à L. 515-16-7 en raison de l'existence de risques importants d'accident à cinétique rapide présentant un danger grave pour la vie humaine ". Aux termes de l'article L. 515-16-3 du même code : " I - Dans les secteurs de délaissement et d'expropriation mentionnés à l'article L. 515-16, les propriétaires d'immeubles ou de droits réels immobiliers peuvent mettre en demeure la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme de procéder à leur acquisition. (...) / II.- L'acquisition est réalisée dans les conditions définies au titre III du livre II du code de l'urbanisme, sous réserve des dispositions du présent II. ". Aux termes de l'article L. 230-3 du code de l'urbanisme inclus dans le titre III du livre II de ce code : " Le propriétaire peut requérir l'emprise totale de son terrain dans les cas prévus aux articles L. 242-1 à L. 242-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. "

33. Il est constant que les secteurs de délaissement définis par le règlement du plan de prévention des risques technologiques en litige ne portent que sur des parties de bâtiments et non sur la totalité des bâtiments. Toutefois cette seule circonstance n'est pas de nature à établir une erreur de droit dès lors que les dispositions précitées permettent, le cas échéant, au propriétaire de la partie restante de l'immeuble d'en demander au juge de l'expropriation l'emprise totale de son terrain si cette dernière ne serait plus utilisable dans des conditions normales. Par suite, le moyen tiré de l'erreur de droit dans la délimitation des secteurs de délaissement doit être écarté.

34. Aux termes de l'article L. 515-16-2 du code de l'environnement, " I. - Dans les zones de prescription mentionnées à l'article L. 515-16, les plans de prévention des risques technologiques peuvent prescrire des mesures de protection des populations contre les risques encourus, relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des installations et des voies de communication existant à la date d'approbation du plan, qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants et utilisateurs dans les délais que le plan détermine. (...) Pour les biens autres que les logements, l'autorité administrative compétente informe leurs propriétaires ou gestionnaires, ainsi que les responsables des activités qui y sont implantées, du type de risques auxquels leur bien ou activité est soumis, ainsi que de la gravité, de la probabilité et de la cinétique de ces risques, afin que ceux-ci, chacun en ce qui le concerne, mettent en œuvre leurs obligations en matière de sécurité des personnes, dans le cadre des réglementations qui leur sont applicables. Ces mesures peuvent consister en des mesures de protection, de réduction de la vulnérabilité ou d'organisation de l'activité. (...) "

35. Si Toulouse Métropole soutient que la délimitation du secteur de délaissement est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors que des mesures de protection des deux bâtiments à usage d'activités soumis au droit de délaissement seraient moins onéreuses que la mise en œuvre du droit de délaissement, il résulte des dispositions précitées que les mesures de protection prévues à l'article L. 515-16-2 ne peuvent être mises en œuvre que sur les bâtiments inclus dans un secteur de délaissement. Dans ces conditions, alors que le classement pour partie de deux bâtiments d'activités dans un secteur de délaissement permet, le cas échéant, de prendre de telles mesures de protection, la délimitation du secteur de délaissement par le plan de prévention des risques technologiques en litige ne procède d'aucune erreur manifeste d'appréciation.

En ce qui concerne le caractère insuffisant des mesures réglementaires et l'absence de mesures supplémentaires de prévention des risques technologiques :

36. Le département de la Haute-Garonne reprend en appel les moyens, qu'il avait soulevés en première instance, tirés de ce que l'arrêté en litige est entaché d'erreur d'appréciation et d'erreur de droit au regard des dispositions des articles L. 515-16-2 et L. 515-17 du code de l'environnement du fait du caractère insuffisant des mesures réglementaires et l'absence de mesures supplémentaires de prévention des risques technologiques. Il n'apporte aucun élément de fait ou de droit de nature à remettre en cause l'appréciation portée par le tribunal administratif de Toulouse sur son argumentation de première instance aux points 40 à 41 et 46 à 52 du jugement attaqué. Par suite, il y a lieu d'écarter ces moyens par adoption des motifs retenus par le tribunal administratif de Toulouse.

37. Il résulte de ce qui précède que le département de la Haute-Garonne et Toulouse Métropole ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté leurs demandes.

Sur les frais liés au litige :

38. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat qui n'est pas la partie perdante à la présente instance, la somme que le département de la Haute-Garonne demande au titre des frais exposés par lui dans les deux instances et non compris dans les dépens et la somme que Toulouse Métropole demande au titre des frais exposés par elle dans l'instance n°21TL21777 et non compris dans les dépens. Ces dispositions font aussi obstacle à ce que soit mise à la charge du

département de la Haute-Garonne et de Toulouse Métropole la somme que la société Esso, qui, ainsi qu'il a été dit au point 2 du présent arrêt, n'a pas la qualité de partie dans les présentes instances, demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : Les requêtes du département de la Haute-Garonne et de Toulouse Métropole sont rejetées.

Article 2 : Les conclusions de la société Esso présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Les conclusions du département de la Haute-Garonne présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative dans l'instance n° 21TL21777 sont rejetées.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié au département de la Haute-Garonne, à Toulouse Métropole, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, à la société Esso et à la société de traitement chimique des métaux.

Copie en sera adressée au préfet de la Haute-Garonne.

Délibéré après l'audience du 17 mai 2023, à laquelle siégeaient :

M. Chabert, président,

M. Haïli, président assesseur,

Mme Lasserre, première conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 juin 2023.

La rapporteure,

N. Lasserre

Le président,

D. Chabert

Le greffier,

F. Kinach

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

2

Nos 21TL21745, 21TL21777

Analyse

▼ **Abstrats**

CETAT44-05-08 Nature et environnement. - Divers régimes protecteurs de l'environnement. - Prévention des crues, des risques majeurs et des risques sismiques.