

**DE LA MAITRISE DE L'URBANISATION ET DES RISQUES  
INDUSTRIELS : UNE IMPOSSIBLE EQUATION ?**

**MEMOIRE préparé et soutenu par**

*Aurélie HERAUT*

sous la direction de Bernard Drobenko

En vue de l'obtention du

*DIPLOME d'ETUDES APPROFONDIES*

« Droit de l'Environnement et urbanisme »

Année Universitaire 2003/2004

*Accepter les risques inévitables de la vie, c'est ce qui fait la noblesse de la condition humaine.*  
Alexandre Minkowski

*Plus les risques sont faibles, meilleure est l'entreprise.*  
Sophocle

# LISTE DES ABREVIATIONS

## Revue et publications officielles

<i>AJDA</i>	Actualité juridique droit administratif
<i>AJDI</i>	Actualité juridique droit immobilier
<i>BDEI</i>	Bulletin du droit de l'environnement industriel
<i>BJCL</i>	Bulletin juridique des collectivités locales
<i>BOME</i>	Bulletin officiel du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable
<i>BOMELT</i>	Bulletin Officiel du Ministère de l'Equipement, du Logement et du Transport
<i>Bull. CPU</i>	Bulletin du code pratique de l'urbanisme
<i>CGCT</i>	Code général des collectivités territoriales
<i>CPU</i>	Code pratique de l'urbanisme
<i>Dr. Env.</i>	Droit de l'Environnement
<i>Gaz. Pal</i>	Gazette du Palais
<i>JCP</i>	Juris Classeur Périodique La Semaine Juridique
<i>JOCE</i>	Journal Officiel des Communautés Européennes
<i>JORF</i>	Journal Officiel de la République Française
<i>LPA</i>	Les petites affiches
<i>Rec.</i>	Recueil Lebon des décisions du Conseil d'Etat
<i>Req.</i>	requête
<i>RFDA</i>	Revue française de droit administratif
<i>RJC</i>	Revue de jurisprudence constitutionnelle
<i>RJE</i>	Revue Juridique de l'Environnement
<i>RDI</i>	Revue de droit immobilier

## Autres

ADEF	Association des études foncières
CAA	Cour administrative d'appel
CC	Conseil Constitutionnel
CE	Conseil d'Etat
CLIC	Comité local d'information et de concertation

DRIRE	Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
ICPE	Installations classées pour la protection de l'environnement
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PIG	Projet d'intérêt général
POS	Plan d'occupation des sols
PLU	Plan local d'urbanisme
PPRNP	Plan de prévention des risques naturels prévisibles
PPRT	Plan de prévention des risques technologiques
RNU	Règlement national d'urbanisme
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
TA	Tribunal administratif
ZAC	Zone d'aménagement concerté

# SOMMAIRE

<b>LISTE DES ABREVIATIONS</b>	<b>3</b>
<b>SOMMAIRE</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>6</b>
<b>PARTIE I. D'UNE PRISE EN COMPTE LIMITEE DES ENJEUX DE LA MAITRISE DE L'URBANISATION AUTOUR DES INDUSTRIES A RISQUES</b>	<b>14</b>
CHAPITRE I. LES ENJEUX D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE DE MAITRISE DE L'URBANISATION	15
Section 1. L'émergence d'une politique publique de gestion des risques technologiques	15
Section 2. La coordination des législations, un préalable à la maîtrise de l'urbanisation	30
CHAPITRE II. LES DIFFICULTES DE LA MAITRISE DE L'URBANISATION AUTOUR DES INSTALLATIONS A RISQUES	40
Section 1. Un arsenal juridique complexe	41
Section 2. Des pratiques inadaptées aux enjeux	60
<b>PARTIE II. VERS UNE GESTION INTEGREE DU DEVELOPPEMENT URBAIN ET DE LA MAITRISE DES RISQUES</b>	<b>73</b>
CHAPITRE I. LES EVOLUTIONS SIGNIFICATIVE DE LA MAITRISE DE L'URBANISATION	74
Section 1. Un système renforcé de maîtrise des risques	75
Section 2. L'intervention foncière dans le cadre de la planification des risques	89
CHAPITRE II. VERS UNE MAITRISE EFFECTIVE DE L'URBANISATION ET DES RISQUES INDUSTRIELS	98
Section 1. L'impact limité de la réforme	98
Section 2. Les perspectives d'une maîtrise durable de l'urbanisation aux abords des industries à risques	107
<b>CONCLUSION</b>	<b>121</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>122</b>
<b>TABLES DES MATIERES</b>	<b>129</b>

# INTRODUCTION

Les risques ne sont pas une invention de notre époque moderne dans la mesure où le risque est omniprésent, consubstantiel à l'existence. De tous temps, les phénomènes naturels et les catastrophes nous ont dépassé. De même, partir à la découverte de nouveaux continents ou survoler pour la première fois l'océan atlantique en avion était également « risqué ». Cependant, le mot « risque » n'est plus aujourd'hui uniquement associé à des catastrophes naturelles ou à des risques personnels mais à des situations globales de menace résultant de l'activité humaine. Le risque est au cœur de la vie de notre société et de son organisation : il en est même une des caractéristiques essentielles. Devenu un thème de réflexion majeur face à une inquiétude grandissante, il génère un poids croissant de la demande sociale en matière de protection. Ainsi, « *nous vivons dans un monde soumis à une pression de changement qui engendre un sentiment général d'insécurité pour le présent et de pertes de vision pour l'avenir* »<sup>1</sup>.

Spécialiste du thème, François Ewald a qualifié le risque de « *mot-valise qui sert à désigner tout type d'événement, individuel ou collectif, mineur ou catastrophique* »<sup>2</sup>. Selon lui, le risque s'annonce comme la forme moderne de l'événement, la manière dans nos sociétés, dont nous réfléchissons sur ce qui fait problème. Désormais, les risques résultent de la modernisation, du progrès industriel et ne sont plus cantonnés à leur seul lieu d'apparition (risques professionnels) mais sont généralisés. Les sociétés contemporaines sont par conséquent des sociétés à haut risques dans lesquels les risques sont situés dans un espace illimité, sans frontières, comme l'annoncent certains chercheurs en sciences sociales tels Ulrich Beck<sup>3</sup> et Patrick Lagadec<sup>4</sup>, tendance inéluctable résultant de la mise en œuvre ininterrompue de nouvelles techniques en réponse à la pression du marché.

---

<sup>1</sup> Rapport du Conseil économique et social, *Prévention et gestion des risques technologiques et industriels*, Editions du Journal officiel, 2003, p.II-29

<sup>2</sup> François EWALD, *Le risque dans la société contemporaine*, Actes de la 294<sup>ème</sup> conférence de l'Université de tous les savoirs, UTLS, vol.5, Odile Jacob, 2001, p.578

<sup>3</sup> Ulrich BECK écrit ainsi que « cette disparition des risques est tri dimensionnelle : elle est spatiale, temporelle et sociale ; les risques actuels, devenus incontrôlables dans le temps, ne sont pas ancrés géographiquement. La société est devenue un laboratoire sans responsable chargé du résultat de l'expérience » (Ulrich BECK, *La société du risque, Sur la voie d'une autre modernité*, Editions Flammarion, 2001)

<sup>4</sup> P. LAGADEC, « Le risque technologique majeur », Pergamon Press 1981

Sujet d'actualité qui engendre un sentiment croissant d'insécurité et nourrit à lui seul de nombreuses réflexions, le risque industriel renvoie communément à la notion d'accident. Il peut cependant être chronique, résultant alors de différentes formes de pollutions susceptibles d'avoir un impact sur la santé des populations et de l'environnement, telles que les émissions de métaux toxiques, de composés organiques volatiles ou de substances cancérigènes. Les risques d'accidents, sont quant à eux les plus redoutés dans la mesure où ils peuvent en effet entraîner des conséquences graves par des répercussions directement perceptibles sur l'environnement immédiat. Ils résultent de la présence de produits et/ou de procédés dangereux susceptibles d'être à l'origine d'inconvénients ou de situations accidentelles, habituellement désignés sous le vocable de "risques technologiques". La directive n°82/501/CEE du 24 juin 1982 dite Seveso I en donne la définition suivante : un « événement tel qu'une émission, un incendie, ou une explosion d'importance majeure, résultant de développements incontrôlés survenus au cours de l'exploitation d'un établissement couvert par ladite directive, entraînant un danger grave, immédiat ou différé, pour l'homme à l'intérieur ou à l'extérieur de l'établissement, et/ou pour l'environnement, et faisant intervenir une ou plusieurs substances dangereuses »<sup>5</sup>.

Face aux risques technologiques, la prise de conscience de notre vulnérabilité est assez récente. En effet, après plusieurs décennies de développement euphorique (1950-1970), on avait oublié leur éventualité, ce qui s'expliquait par la confiance générale accordée aux ressources de la science et de la technologie. Mais, du fait de la survenance de catastrophes uniquement provoquées par l'exploitation de techniques nouvelles d'une puissance jusque là inconnue, à la fin des années 1970, l'opinion publique va être ébranlée dans ses convictions. Elle devient ainsi méfiante vis à vis des capacités du progrès technique à concilier développement et sécurité. Les accidents causés par les centrales nucléaires (Three Miles Island en 1979, et Tchernobyl en 1986), ou par les usines de produits chimiques (Seveso en 1976 et Bhopal en 1984), ont soulevé pour la première fois des problèmes de sécurité d'une ampleur inégalée. La taille des problèmes a alors changé d'échelle. De plus, malgré des progrès certains en matière de sécurité, le nombre d'accidents industriels majeurs depuis la fin des années 60 n'a cessé d'augmenter<sup>6</sup>.

Dans ce contexte, et face au constat selon lequel tout système technique est sujet à déviation, pannes et défaillances, est apparue la politique de gestion des risques

---

<sup>5</sup> Directive n°82/501/CEE du 24 juin 1982 du conseil concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles (JOCE 5 août 1982)

<sup>6</sup> Jacques THEYS a ainsi mis en avant le caractère exponentiel de la croissance des accidents industriels graves, fonction de la croissance économique. C'est ainsi que de 3 à 4 accidents industriels par an entre 1940 et 1970, puis à une quinzaine entre 1970 et 1975, on est passé à une trentaine depuis cette date (J.THEYS, *L'environnement et les ressources au XXIème siècle*, Futuribles 1987)

techniques<sup>7</sup>. Cette politique de prévention comporte donc un éventail de réponses, face à ces risques d'accidents multiples et incertains, propres à limiter leur probabilité d'occurrence et leurs hypothétiques conséquences.

Tout d'abord, sauf à renoncer à toute activité, il s'agit de mettre en oeuvre les mesures, de nature technique, relevant de l'entreprise, qui ont pour objectif de réduire au maximum l'occurrence d'un accident ou d'une catastrophe. Les contraintes juridiques afférentes relèvent de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement ainsi que de la transposition de la directive n°96/82/CE Seveso II<sup>8</sup> qui a remplacé la première. Démarche incontournable dans le cadre d'une prévention efficace, l'exploitant d'une installation classée doit proposer un programme d'action de réduction des risques à la source, en recherchant et décrivant les mesures propres à réduire la probabilité et la gravité potentielle de chaque accident étudié, dans une étude de dangers préalablement réalisée. L'organisation des secours constitue également un axe essentiel de la prévention des accidents majeurs, permettant à de connaître les moyens d'interventions et le rôle de chacun en cas de sinistre<sup>9</sup>. Enfin, l'information du public constitue un élément essentiel de la politique de gestion des risques industriels<sup>10</sup>.

La probabilité d'un accident n'étant jamais exclue, après avoir agi en priorité sur les causes du risque, on peut ensuite d'agir sur la localisation des risques. Ainsi, doit être mis en oeuvre un dispositif de prévention qui porte sur la localisation des entreprises à risques et la maîtrise de l'urbanisation environnante. Cet aspect de la prévention des risques technologiques dépend tout entièrement de la puissance publique et non plus de l'exploitant. A cet égard, on peut véritablement parler de politique de maîtrise de l'urbanisation ; c'est en effet, non seulement aux autorités de l'Etat déconcentrées d'intervenir en la matière, sur le fondement de la législation des installations classées dont elles ont en charge d'assurer le respect, mais également aux autorités locales décentralisées en vertu de leurs compétences d'urbanisme. Les scénarii retenus pour la maîtrise de l'urbanisation tiennent compte des barrières de

---

<sup>7</sup> Si l'objectif principal visé est de prévenir les risques d'accidents majeurs et des catastrophes industrielles, certains comme Simon CHARBONNEAU, ont estimé que cette entreprise avait pour but fondamental d'assurer la confiance de l'opinion publique vis à vis du développement technico-économique, assurant ainsi une meilleure acceptabilité des risques majeurs (S. CHARBONNEAU, *La gestion de l'impossible, La protection contre les risques techniques majeurs*, Economica, 1992).

<sup>8</sup> Directive n°96/82 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (*JOCE* 14 janvier 1997, n° L10, p.13)

<sup>9</sup> Elle s'appuie sur deux plans complémentaires, à savoir le POI (Plan d'opération interne) et le PPI (Plan particulier d'intervention).

<sup>10</sup> Principe affirmé par la loi du 19 juillet 1976, elle résulte tout d'abord de l'enquête publique mais cette exigence a été renforcée par les directives Seveso et la loi du 22 juillet 1987 (Loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, *JORF* 23 juillet 1987, p.1899).

sécurité que l'exploitant met en place. La maîtrise de l'urbanisation constitue donc une ultime barrière de sécurité dont la mise en œuvre ne se substitue pas à l'action de prévention au sens propre, permettant d'assurer de façon tout à fait fondamentale la sécurité immédiate des populations et de l'environnement immédiat.

Dans la mesure où il serait difficile de traiter de la politique de prévention des risques industriels dans sa globalité, c'est le volet de la maîtrise de l'urbanisation péri-industrielle qui va retenir plus particulièrement notre attention. Dans ce cadre, l'intérêt de notre étude est de se demander si la conciliation entre urbanisation et installations classées est possible et comment y parvenir. En effet, il s'agit de parvenir à établir une gestion intégrée des risques combinée à une gestion durable de l'urbanisation.

Au regard de l'histoire de la cohabitation de l'urbanisme et des installations classées, problématique qui ne date pas d'hier, il est intéressant de constater que la politique de prévention des risques industriels a consisté principalement dans un premier temps à éloigner les installations classées des habitations, avec d'ailleurs peu de succès.

Dès l'Antiquité, et jusqu'à l'aube de l'ère industrielle, on trouve déjà le souci d'une législation, restant toutefois embryonnaire, de poser des règles minimales de cohabitation entre les activités génératrices de nuisances et les habitations. C'est ainsi que dans la Grèce Antique était déjà affirmé le principe d'une séparation entre la vie urbaine et les activités génératrices de nuisances sonores. Le droit romain sanctionnait également les atteintes portées au droit de propriété par les nuisances quelconques causées par les tiers.

Ce n'est qu'à partir du XIV<sup>ème</sup> siècle que l'on commença à s'occuper réellement de la police des établissements insalubres. Néanmoins, la myriade de règlements locaux qui existaient sous l'ancien régime se traduisait par l'absence d'une législation uniforme, inapte à canaliser le développement de certaines industries aux alentours desquelles les populations voisines s'inquiétaient du développement des nuisances. Dans ce contexte, suite au rapport de la Section de Chimie de la classe des sciences physiques et mathématiques de l'Institut, fut promulgué le décret impérial du 15 octobre 1810, qui a posé les fondements de la législation des installations classées<sup>11</sup>. La législation de 1810 prévoyait l'éloignement des industries nouvelles par rapport aux limites des villes, ce qui a été qualifié par J.P. Baud comme « la

---

<sup>11</sup> Il rendit un premier rapport présenté le 26 frimaire de l'an XII, proposant les grands principes de la législation relative aux établissements classés. C'est ce texte qui a défini « *les fondements d'une véritable charte de coexistence entre le monde industriel et la société civile, articulée autour des principes de stabilité, de progrès technique et social, d'interdiction de tout arbitraire et de respect mutuel des droits de l'industriel et de ses voisins* » ( J.P BOIVIN, *Les installations classées*, Le Moniteur, 2003, p.19). A la suite d'une seconde consultation, l'Institut remit en 1809 un rapport plus précis qui permit la mise au point définitive du décret-loi du 15 octobre 1810 relatif aux manufactures et ateliers insalubres, incommodes ou dangereux.

panacée de l'éloignement »<sup>12</sup>, notion qui constituera le pivot d'une articulation historique entre le droit des installations classées et les règles d'aménagement urbain. Instauré davantage dans l'objectif de réduire les conflits entraînés par les nuisances que de les supprimer<sup>13</sup>, l'éloignement ne s'appliquait qu'aux industries dont les inconvénients touchaient manifestement le voisinage, en raison de la volonté de préserver l'existant. La notion d'éloignement n'était donc pas très rigide d'autant plus qu'elle devait être appréciée au cas par cas par les préfets. Par conséquent, certains auteurs comme J.P. Baud ont estimé que ce texte avait été protecteur de l'industrie polluante, la mise en œuvre de cette réglementation ayant ainsi permis d'exclure de la ville les activités traditionnelles, jugées archaïques, au profit d'industries plus récentes, mais non moins polluantes, et paradoxalement de favoriser l'industrie au détriment des riverains.

L'impulsion de l'urbanisation par le développement industriel qui a marqué le XIXe siècle n'avait pas été appréhendée par les rédacteurs du décret de 1810, et il apparut nécessaire, cent sept ans après de redonner son efficacité à la prescription d'éloignement. Conservant la même logique que le décret de 1810, la loi de 1917 propose une vision plus large des intérêts à protéger dans la mesure où apparaissent deux nouvelles dimensions de la protection : la santé publique et la sécurité. Ainsi, elle a maintenu l'éloignement obligatoire pour les installations de première classe et instaura une autorisation provisoire, à délivrer aux établissements projetés « *sur un terrain dans le voisinage duquel des transformations seraient à prévoir relativement aux conditions d'habitation ou au mode d'utilisation des emplacements* »<sup>14</sup>. Bien que limitée à certains quartiers exceptionnels, cette mesure amorçait une prise de conscience de la nécessité d'une gestion de l'espace urbain autour des entreprises, le problème ne pouvant pas être simplement réglé par la théorie de la préoccupation. Les premières lois d'urbanisme, à la suite de la loi de 1917, confirment un changement de conception en introduisant dans notre législation, la notion de plan d'urbanisme qui a eu pour but d'imposer une séparation de l'espace entre les zones vouées à l'habitation et celles affectées à l'industrie. Tout d'abord, les lois d'urbanisme du 14 mars 1919 et du 19 juillet 1924, qui établirent les projets d'aménagement ou d'extension des villes, ont institué le principe du zonage. La loi du 20 avril 1932, modifiant la législation des installations classées, a ajouté des règles d'articulation des implantations industrielles avec

---

<sup>12</sup> J.P BAUD, *Le voisin protecteur de l'environnement*, RJE, 1978, p.19

<sup>13</sup> Le principe de la « pré-occupation », instauré par le décret, illustre bien la volonté de ses auteurs de protéger le fonctionnement industriel des plaintes de voisinage : c'est ainsi que « *tout individu qui ferait des constructions dans le voisinage de ces manufactures ou ateliers, après que la formation en aura été permise, ne sera plus admis à solliciter l'éloignement* ».

<sup>14</sup> Article 15 de la loi du 19 décembre 1917

les plans d'aménagement afin de renforcer la séparation des activités dangereuses et des habitations.

Malgré tout, ces mesures n'ont pas empêché la délivrance de permis de construire à proximité d'industries créatrices de nuisances, ni freiné le phénomène d'extension de l'urbanisation autour des installations existantes. Dans certains cas, la ville et l'usine se sont développées de manière quasi simultanée, la seconde participant bien souvent à la construction de la première. Dans les autres cas, le rattrapage du site industriel par l'urbanisation a été plus progressif, notamment en raison du développement d'une offre foncière destinée aux populations les moins favorisées de l'agglomération.

Dès 1976, apparaissent les premiers éléments d'une véritable maîtrise de l'urbanisation autour des industries productrices de risques, l'éloignement n'étant plus la seule mesure à la disposition des pouvoirs publics. Ce changement de conception s'explique par l'apparition du « risque majeur », suite à certaines catastrophes, ce qui a poussé les pouvoirs publics à rechercher une prévention de ce risque la plus complète possible pour limiter les constructions autour des industries à risques. L'innovation principale de la loi du 19 juillet 1976 fut l'abandon de l'obligation d'éloignement rendue facultative pour tous les établissements. Cela semble caractériser un profond changement dans la perception de la lutte contre les nuisances industrielles, car « *il ne s'agit plus désormais d'éloigner les nuisances mais, si ce n'est de les supprimer, à tout le moins de les réduire* »<sup>15</sup>. La loi semble ainsi privilégier la correction par priorité à la source, et l'éloignement est conservé comme « soupape de sécurité » afin de préserver le voisinage.

Depuis, le législateur a accumulé des dispositifs permettant de parvenir à la maîtrise de l'urbanisation autour des sites à risques, qualifiés par Michel Prieur de « remèdes partiels ». A cet égard, on peut souligner la possibilité donnée aux préfets dès 1976, de délimiter un périmètre à l'intérieur duquel l'exécution de travaux, soumis à permis de construire, est subordonnée à des règles particulières rendues nécessaires par l'existence d'installations classées, dans les zones non couvertes par un plan d'occupation des sols. Puis, suite aux lois de décentralisation, est mis en place le projet d'intérêt général, outil élaboré par l'Etat afin de se réapproprié ponctuellement la compétence d'urbanisme au plan local, dès lors que des intérêts supra communaux sont en jeu. La loi du 22 juillet 1987 consacrée aux risques majeurs<sup>16</sup>, modifiant la loi du 19 juillet 1976, a ensuite apporté les compléments juridiques nécessaires à la définition d'une politique de contrôle de l'urbanisation autour

---

<sup>15</sup> M.REMOND-GOUILLOUD, *Du droit de détruire*, P.U.F., 1989, coll. Les voies du droit, p 61-62

<sup>16</sup> Loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, *JORF* 23 juillet 1987 p.8199

d'industries à risques. Parallèlement, le législateur n'a eu cesse de renforcer le rôle de la réglementation urbanistique dans la prévention des risques technologiques.

Toutefois, la mise en œuvre de ces instruments n'a pas été suivie des effets escomptés, comme l'ont démontré de nombreux accidents depuis un certain nombre d'années. On peut ainsi citer, parmi de nombreux accidents, celui de la Raffinerie de Feyzin - en janvier 1966, causé par un incendie, qui provoqua le BLEVE<sup>17</sup> d'une sphère de stockage de propane de 1200m<sup>3</sup> entraînant la mort de 17 personnes- ou encore celui de Pasadena aux Etats-Unis, en octobre 1989, causé par une explosion de vapeurs d'éthylène et d'isobutanol dans une unité de fabrication de propylène, entraînant quant à lui la mort de 23 personnes, la destruction de l'usine, des dommages matériels jusqu'à 7 kilomètres à la ronde<sup>18</sup>. Malgré la mise en place depuis une vingtaine d'années d'une politique de prévention des risques majeurs, comme l'illustre la création de la Délégation aux Risques Majeurs en 1984, il n'a pas été possible de contrecarrer l'évolution inévitable vers la promiscuité des zones d'activités industrielles et des zones d'habitation.

Par conséquent, bien que désormais ancienne, cette problématique reste toujours d'actualité, l'accident de l'usine AZF survenu le 21 septembre 2001 à Toulouse ayant mis en évidence l'ampleur des risques liés à l'insuffisante harmonisation entre développement industriel et planification urbaine. C'est pourquoi, il est apparu nécessaire au législateur d'intervenir afin de renforcer le dispositif existant, ce qui s'est assez récemment traduit par l'adoption de la loi du 30 juillet 2003. Il est véritablement souhaitable qu'elle comporte les moyens de parvenir enfin à une « cohabitation<sup>19</sup> » durable et cohérente entre urbanisation et industrie.

Néanmoins, on ne peut que s'étonner d'une prise de conscience si tardive, à la mesure essentiellement de l'impact du drame auprès de l'opinion publique. En effet, dans de grandes agglomérations, depuis des décennies, la situation est similaire à celle qui existait à Toulouse, situation dénoncée par les associations sans que l'Etat et les collectivités locales n'aient prêté attention aux mises en gardes jugées généralement trop alarmistes. Ainsi, en France, au cours de l'année 2000, près de 1800 accidents industriels de gravité variable ont

---

<sup>17</sup> Le BLEVE ou Boiling Liquid Expanding Vapor Explosion résulte de la mise à l'air libre brutale par éclatement de l'enveloppe d'un stockage, par fusion ou perforation du métal, d'une masse de gaz liquéfié qui s'évapore et est enflammée par une source extérieure.

<sup>18</sup> Pour des exemples d'accidents selon les différents types de scénarios (explosion de type BLEVE, ou de type UVCE, phénomène de Boil Over...) voir le Guide relatif à la *Maîtrise de l'urbanisation autour des sites industriels à haut risques*, Secrétariat permanent auprès du Premier ministre chargé de l'environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs, DPPR, Service de l'environnement industriel, Société Alpine de publication, octobre 1990. Voir également Jocelyne DUBOIS-MAURY, *Les risques urbains*, Paris, Armand Colin, 2002, p.56-58.

<sup>19</sup> Si tant est que l'on puisse parler de cohabitation.

été répertoriés, à l'origine de 50 décès et de plus d'un millier de blessés, résultant des activités de dépôts, chantiers, carrières, ateliers, usines, élevages et du transport de matières dangereuses.

Si le législateur a tenté d'apporter des éléments de réponse à la question de savoir comment concilier urbanisme et maîtrise des risques technologiques, il convient néanmoins de s'interroger sur les échecs des politiques mises en œuvre jusqu'à la catastrophe AZF et les failles d'un système juridique apparemment complet. En effet, force est de constater que les pouvoirs publics semblent avoir eu en permanence un temps de retard dans la prévention des risques et des nuisances pouvant résulter des activités des installations classées.

Puis, il serait intéressant de déterminer quelles sont les avancées récentes au regard de la réforme de 2003, et enfin quelles conditions doivent être réunies afin de mettre en œuvre une politique de maîtrise de l'urbanisation durable.

Le choix d'une appréhension chronologique du sujet s'explique par l'attitude des pouvoirs publics face aux risques et l'évolution de notre système juridique qui se fait encore de nos jours en réaction aux événements, au lieu de privilégier l'anticipation sur un mode de prévention ou de précaution, malgré une lente progression de ces principes. En effet, il est intéressant de souligner que c'est l'impact de l'évolution des consciences qui détermine la règle de droit.

Il en résulte que nous traiterons en première partie « d'une prise en compte limitée des enjeux de la maîtrise de l'urbanisation autour des industries à risques », avant d'envisager dans une deuxième partie « vers une gestion intégrée de la maîtrise des risques et du développement urbain ».

# **PREMIERE PARTIE.**

## **D'une prise en compte limitée des enjeux de la maîtrise de l'urbanisation autour des industries à risques**

En matière de risques, une des difficultés majeures est liée à leur imprévisibilité, du fait de l'émergence de nouveaux périls. Cependant, en ce qui nous concerne, un certain nombre de risques technologiques étant d'ores et déjà prévisibles, nous avons les moyens de les prendre en compte afin de limiter les dommages liés à leur survenance. Un des moyens essentiels de la prévention et de la gestion du risque résulte d'une politique tendant à supprimer ou à réduire les éléments vulnérables<sup>20</sup> face aux risques, à savoir la maîtrise de l'urbanisation, complément indispensable d'une politique de réduction voire de suppression, des dangers par l'industriel.

Par conséquent, il s'est avéré indispensable d'instaurer un dispositif de maîtrise de l'urbanisation performant dans la mesure où seule une volonté politique forte pouvait contrecarrer les évolutions inéluctables de rapprochement de la ville et de l'usine. C'est ainsi que depuis une vingtaine d'années, la France a mis en place une politique et des outils juridiques visant à limiter l'urbanisation autour des sites industriels à risques. Néanmoins, les résultats n'ayant pas été à la hauteur des attentes, il conviendra de rechercher les causes de cet échec.

Nous pourrions envisager dans une première partie quelles sont les enjeux de la mise en œuvre d'une véritable politique de gestion des risques (CHAPITRE I), ce qui nous conduira à dresser ensuite un constat sans concession sur les limites du dispositif de maîtrise de l'urbanisation applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme (CHAPITRE II).

---

<sup>20</sup> Les éléments vulnérables sont les personnes, les biens ou les différentes composantes de l'environnement susceptibles de subir, en certaines circonstances des dommages du fait du danger.

# **CHAPITRE I.**

## **Les enjeux d'une politique publique de maîtrise de l'urbanisation**

Outre les dispositifs de connaissance du risque par des études scientifiques et les incitations financières mises en œuvre par l'Etat, un levier privilégié de l'action publique est la réglementation de l'urbanisation autour des sites à risques. La mise en place d'un tel dispositif réglementaire ne va pas sans générer certains enjeux du fait de l'implication de différents acteurs en la matière, qu'il s'agisse de l'Etat, des collectivités territoriales, exploitants et particuliers situés à proximité des secteurs à risques (Section 1). Le dépassement du principe d'indépendance des législations constitue également un enjeu essentiel pour l'instauration d'un dispositif réglementaire effectif (Section 2).

### **SECTION I. L'émergence d'une politique publique de gestion des risques technologiques**

La difficulté qui réside dans cette entreprise est de parvenir à un certain degré de réduction du risque sans pour autant espérer atteindre le « risque zéro » qui demeure inaccessible dans la mesure où la suppression des éléments vulnérables enlèverait tout caractère opérationnel aux activités industrielles. La prévention du risque est donc une mission traditionnelle des pouvoirs publics qui se doivent d'intervenir dans un domaine de plus en plus complexe, tout en tenant compte des impacts économiques, politiques, sociologiques de leur intervention.

#### **Paragraphe 1. Le rôle de la puissance publique face aux risques**

Compte tenu de la gravité des conséquences potentielles d'un accident industriel, l'intervention des pouvoirs publics se justifie pour deux raisons essentielles. D'une part, les individus minorent dans leurs comportements la probabilité de tels événements. D'autre part si le phénomène et ses conséquences dépassent les capacités des individus à y faire face, il n'est pas anormal que la prévention de ces phénomènes, ou son contrôle, relève au moins en partie des autorités publiques. De sorte que si le renforcement de la sécurité des installations classées incombe aux exploitants, la sécurité des populations aux alentours

constitue une mission d'ordre public relevant de la compétence de l'Etat et des collectivités territoriales. Nous verrons donc de quelle façon, en France, la maîtrise de l'urbanisation est assurée par les pouvoirs publics, dont la démarche résulte de la nécessaire élaboration d'un droit de la prévention des risques.

## A. La nécessité d'une intervention publique

Au regard de la gravité des risques industriels, on ne peut se passer de la mise en œuvre d'une politique de prévention des risques se traduisant par la maîtrise de l'urbanisation. En effet, il s'agit non seulement de régler durablement des situations existantes non résolues mais également de prévenir la formation de nouveaux quartiers exposés à des risques majeurs. Par ailleurs, il faut bien avoir à l'esprit que la nécessité de mettre en œuvre un droit des risques résulte également de normes supranationales qui imposent un certain nombre de contraintes en la matière.

### 1. L'ampleur des risques industriels

Au préalable, il est intéressant de rappeler que la notion de risque se définit, dans le contexte propre aux « risques technologiques » comme la « combinaison » d'un aléa<sup>21</sup> avec un enjeu, à savoir la gravité des conséquences sur les éléments vulnérables. L'augmentation du niveau de risque peut donc être liée soit à l'aggravation de l'aléa, soit à celle des enjeux. Ainsi, le risque est d'autant plus élevé que la densité de population et le potentiel économique exposés augmentent, ceci combiné à la probabilité de survenance de l'accident. Le risque devient majeur quand le phénomène qui le sous-tend, et qui pourrait survenir, a une faible probabilité, mais que ses conséquences risquent d'être très importantes, y compris en termes quantitatifs. Les risques industriels concernent un grand nombre d'activités le plus souvent liées à la fabrication, l'emploi, le stockage ou le transport de substances dangereuses, que ce soit sous forme de matières premières, de produits ou de déchets, aux propriétés telles que l'inflammabilité, la toxicité ou l'explosibilité. Les établissements concernés sont aussi bien les usines chimiques, raffineries, sites pétrochimiques, sites de stockages d'hydrocarbures, dépôts d'explosifs, ou installations frigorifiques utilisant de l'ammoniac que les sites de stockage de marchandises ou de produits agricoles comme les silos de céréales.

Les accidents industriels peuvent produire des conséquences très sérieuses bien au-delà des limites du site industriel et se révéler dévastatrices, notamment lorsqu'ils sont associés à

---

<sup>21</sup> L'aléa correspond à la probabilité de manifestation d'un phénomène accidentel se produisant sur un site industriel.

des phénomènes à cinétique<sup>22</sup> rapide. En effet, on considère traditionnellement que les accidents industriels peuvent conduire à quatre type d'effets :

- thermiques, produits par de grands incendies ou des boules de feu,
- de souffle, produits par des explosions dues à de brusques montées en pression,
- " missile", lorsque dans une explosion des éléments de bâtiments sont projetés au loin,
- toxiques, dus à la libération de gaz toxiques dans l'atmosphère ou à la production de fumées toxiques issues de la combustion de certains produits stockés.

A titre d'exemple, l'exposition d'un individu à un flux thermique de 5 kW/m<sup>2</sup> pendant une minute provoque la mort dans 1% des cas, un tel flux thermique pouvant être atteint à proximité d'un bâtiment en feu. Parmi les victimes potentielles, seront par conséquent dénombrées non seulement les salariés de l'entreprise ou d'entreprises extérieures sous-traitantes, mais également les personnes se trouvant à proximité des installations, soit en transit, soit résidant en permanence dans la zone exposée. De plus, un accident ne va pas sans produire des effets d'une part, sur les biens (destructions, détériorations et dommages aux habitations, aux ouvrages...) et d'autre part sur l'environnement, ce qui se traduit par la pollution brutale ou différée de l'air, de l'eau, du sol ou des nappes phréatiques avec des risques d'atteintes de la flore et de la faune. A titre d'illustration, on peut citer l'exemple récent de l'accident survenu dans l'enceinte de l'usine AZF à Toulouse le 21 septembre 2001<sup>23</sup>, provoquant des dégâts considérables tant au plan humain que matériel jusqu'à 6 kilomètres à la ronde. L'explosion a fait 30 morts et des milliers de blessés et de considérables dégâts matériels<sup>24</sup>. De même, sur une période récente, en 1992 à Martignes (13), une violente explosion dans une raffinerie a entraîné le décès de 6 personnes, et en 1997, à Blaye, l'explosion d'un silo céréalier a été à l'origine du décès de 11 personnes<sup>25</sup>.

En outre, la concentration des activités fait redouter les effets de chaîne ou effets« domino », c'est à dire une cascade d'évènements difficilement maîtrisables, qui s'enchaînent et se propagent dans l'espace. C'est ainsi que les études de dangers des établissements à hauts

---

<sup>22</sup> La cinétique est « l'étude de la vitesse des réactions chimiques ». (Dictionnaire Petit Larousse)

<sup>23</sup> La catastrophe a été provoquée par l'explosion de 300 tonnes d'ammonitrates entreposées dans le hangar 221 de l'entreprise, provoquant un « effet de blast » et un tremblement de terre de 4,3 sur l'échelle de Richter.

<sup>24</sup> C'est ainsi que 35000 logements, dont 17 HLM, ont été endommagés, un tiers ayant été complètement détruits ou gravement sinistrés, et plusieurs centaines de milliers de fenêtres et de vitres ont du être remplacées. Il a fallu également reloger 1700 familles dans l'urgence et les travaux engagés ont représenté l'équivalent de la construction d'une ville de 10000 habitants. Enfin, parmi ces conséquences, et ce n'est pas la moindre, on ne peut occulter le traumatisme de la population, « une souffrance psychique » ayant été relevée chez des milliers de personnes.

<sup>25</sup> Pour plus d'informations sur les accidents industriels, se reporter au travail du BARPI (Bureau d'analyse des risques et des pollutions industriels du ministère de l'écologie et du développement durable), voir également dans *Préventive Sécurité* « L'inventaire des accidents technologiques 1999-2004 », juillet-août 2004 p.4

risques doivent prendre en compte les possibilités qu'un incident sur une unité provoque un second accident, potentiellement plus grave sur une autre installation dangereuse.

Or, de la traduction spatiale du risque industriel ressort le caractère quasi systématique de la combinaison source de dangers/densité de population. C'est ainsi que près de 70 % des établissements Seveso sont situés dans les aires urbaines définies par l'INSEE<sup>26</sup>. De même, on note une concentration des activités industrielles dans les zones les plus densément peuplées, le long des fleuves et des principaux axes routiers sur lesquels circulent aussi les matières dangereuses.

Au regard de tous ces éléments, force est de constater que la vigilance doit être permanente et conduire à mener une démarche spatialisée d'amélioration de la sécurité, par la mise en œuvre d'actions de prévention et de protection, non seulement à l'intérieur de l'enceinte de l'usine mais aussi à l'extérieur.

## 2. Un contexte supra national

Les préoccupations de prévention des risques industriels par une politique de maîtrise de l'urbanisation, engendrées par de nombreux accidents, n'ont pas donné uniquement lieu à l'émergence d'une réflexion et à la mise en place d'un dispositif réglementaire en France, dans la mesure où sont concernés l'ensemble des pays connaissant un développement urbain et industriel concomitant. En effet, il s'est avéré inévitable d'engager une véritable politique de prévention des risques à tous les niveaux face à des problèmes d'une ampleur de plus en plus démesurée, sur lesquels les autorités publiques ne pouvaient fermer les yeux. Dans la plupart des cas, c'est au niveau national que sont traitées ces questions qui, hormis le délicat problème des pollutions transfrontières du fait d'activités industrielles, n'ont pas donné lieu à des réglementations internationales, si ce n'est au sein de l'Union Européenne.

Au niveau communautaire, malgré l'existence d'un corpus juridique depuis les années 80 en matière de risques technologiques, ce n'est que tardivement que le droit communautaire a pris en compte la problématique relative à la coexistence de l'urbanisation et des risques technologiques à travers la directive du Conseil CEE 96/82/ Seveso II du 9 décembre 1996<sup>27</sup> qui a remplacé la directive Seveso I. Dans un premier temps, la réglementation communautaire avait pour objectif d'instaurer une politique de prévention des risques fondée

---

<sup>26</sup> Parmi ces établissements dangereux, 71% sont les établissements « seuil haut » et 69% les établissements seuil bas ».

<sup>27</sup> Directive n°96/82 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (JOCE 14 janvier 1997, n° L10, p.13).

sur la responsabilité de l'industriel. C'est ainsi que la première directive du 24 juin 1982<sup>28</sup> fut adoptée à la suite de l'emballement d'un réacteur industriel dans la ville de Seveso, près de Milan, qui avait causé le rejet dans l'atmosphère d'un nuage contenant au moins deux kilogrammes de dioxine.

Ce furent ensuite des accidents comme ceux de Bhopal en 1985, et de Mexico en 1984, qui incitèrent les institutions communautaires à proposer une nouvelle directive adoptée le 9 décembre 1996 abrogeant la précédente à compter du 3 février 1999. Au lieu de viser les installations classées elles-mêmes, elle s'applique à tout établissement contenant des substances chimiques en quantités supérieures à certains seuils. La réglementation distingue ainsi parmi les sites à hauts risques : ceux dits « Seveso seuil haut » de ceux dits « Seveso seuil bas » en fonction des quantités de substances dangereuses recensées. La préoccupation de maîtrise de l'urbanisation autour des sites à risques est prise en compte puisque ces accidents ont mis en lumière le danger que constitue le voisinage d'un site dangereux. Il convenait donc d'inciter les autorités nationales à instaurer un contrôle de la planification de l'occupation des sols lors de l'installation d'exploitations nouvelles ou en cas de développement urbain autour d'installations existantes. L'article 12 de la directive dispose ainsi que : « *Les États membres veillent à ce que leur politique d'affectation ou d'utilisation des sols et/ou d'autres politiques pertinentes ainsi que les procédures de mise en oeuvre de ces politiques tiennent compte de la nécessité, à long terme, de maintenir des distances appropriées entre, d'une part, les établissements visés par la présente directive et, d'autre part, les zones d'habitation, les zones fréquentées par le public et les zones présentant un intérêt naturel particulier ou ayant un caractère particulièrement sensible, et pour les établissements existants, des mesures techniques complémentaires (...) afin de ne pas accroître les risques pour les personnes* ». La directive laisse subséquemment une large marge de manœuvre aux Etats, quant à l'étendue des mesures à prendre, puisqu'elle ne met pas en œuvre des moyens contraignants.

Les pays membres de l'Union européenne ont par conséquent du s'adapter à ces nouvelles prescriptions. Si dans certains pays, la transposition de ces dispositions a pu engendrer des difficultés, en France, en raison de l'ancienneté de la législation sur les installations classées, la transposition des directives<sup>29</sup> s'est accompagnée d'effets moindres, notamment du point de vue de la maîtrise de l'urbanisation autour des sites industriels. Comme l'a

---

<sup>28</sup> Directive du Conseil n°82/501/CEE Seveso I du 24 juin 1982 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles (JOCE n° L.230 du 5 août 1982 p.1)

<sup>29</sup> La directive Seveso II a été transposée par le décret n°99-1220 du 28 décembre 1999 (JOFR 31 déc. 1999) qui a introduit une nouvelle nomenclature, l'arrêté du 10 mai 2000 (JORF 20 juin 2000, p.9246, modifiant le décret du 21 septembre 1977) et la circulaire du 10 mai 2000 (JORF 30 août 2000, p.13409).

rappelée la circulaire du 10 mai 2000<sup>30</sup>, l'application de l'article 12 de la directive n'a pas appelé pas de modification de la réglementation. Néanmoins, il faut bien préciser que l'adéquation de notre système juridique avec les objectifs visés par la directive Seveso II n'ont pas pour autant été gage d'une maîtrise effective de l'urbanisation comme nous pourrions le voir plus loin.

Suite aux accidents de Baia Mare en janvier 2000, et de Enschede, le 13 mai 2000, auquel s'est ajouté celui de Toulouse, l'action communautaire a été reprise afin de modifier la directive Seveso II par la directive « Seveso III »<sup>31</sup>. Mais cette modification n'implique pas de changements radicaux en matière de maîtrise de l'urbanisation.

## B. La nécessaire mise en œuvre de la maîtrise de l'urbanisation

Prévenir les risques technologiques à l'extérieur des entreprises à risques nécessite la mise en œuvre de dispositions de trois ordres : la définition et la mise en œuvre de distances d'isolement, le confortement du bâti et l'information de la population ainsi que le déplacement des zones à risques. Si la première solution est largement privilégiée par les pouvoirs publics tout en étant complétée par la seconde, la réorganisation des zones industrielles est loin d'apporter satisfaction au plan économique et reste une solution ponctuelle, ne faisant ainsi l'objet d'aucune disposition au sein de notre ordre juridique.

C'est pourquoi la mise en œuvre d'une politique de maîtrise de l'urbanisation autour des sites à risques implique la définition de périmètres « de protection » mais également la définition des aménagements acceptables dans ces zones. Ces deux étapes sont menées par les autorités publiques en France dans le sens d'une protection forte de l'espace urbain dans les secteurs exposés. Nous pourrions mettre en perspective cette démarche avec la politique de maîtrise de l'urbanisation menée en Grande Bretagne. Il est en effet certain que cette politique revêt différents aspects, en fonction de bases techniques et modèles juridiques adaptés à chaque pays.

---

<sup>30</sup> Circulaire du 10 mai 2000 relative à la prévention des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, voir *supra*. En vertu de la circulaire du 10 mai 2000, l'application de ces disposition n'appelle pas de modification de la réglementation : elle sera effectuée au travers des procédures relatives aux permis de construire, aux plans d'occupation des sols, aux projets d'intérêt général, aux servitudes d'utilité publique.

<sup>31</sup> Position commune (CE) n° 15/2003 du 20 février 2003 arrêtée par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne, en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/82/CE du Conseil concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses

## 1. De la délimitation des zones à risques...

Il convient de souligner au préalable, que la délimitation des zones de protection a toujours été guidée par une volonté d'adaptation aux situations locales et aux conditions d'exploitation de chaque installation classée. C'est dans cet esprit que sont intervenues, souvent précisées par voie de circulaires, les règles de zonage des risques industriels.

En premier lieu, la détermination des zones à risques s'appuie sur l'outil indispensable que constitue l'étude de dangers, permettant de calculer les impacts et conséquences prévisibles de la survenance d'un accident. Celle-ci peut reposer sur différentes approches, variables selon les pays. Le ministère de l'environnement a retenu en 1990 le principe d'une maîtrise de l'urbanisation fondée sur une approche déterministe. C'est ainsi qu'est affirmé dans le guide « Maîtrise de l'urbanisation autour des sites industriels à hauts risques »<sup>32</sup> : « *la seule approche acceptable et techniquement fondée (...) est de considérer l'ensemble des scénarios d'accidents possibles, y compris les plus pénalisants, d'en déterminer les effets maximaux (...) et de les présenter aux élus et au public.* » Ce principe a conduit à l'élaboration de scénarios de référence d'accidents majeurs<sup>33</sup> selon les catégories d'installations et de technologies utilisées aujourd'hui. Chaque scénario comporte des critères de référence -hypothèses concernant les conditions de l'accident, les seuils de gravité pour caractériser les effets de l'accident- qui permettent d'évaluer l'étendue des zones à risques correspondant aux premiers décès et aux atteintes irréversibles sur l'homme. La zone de protection est ainsi déterminée par l'enveloppe des zones définies précédemment puis sert de base à une concertation avec les acteurs concernés, notamment les autorités municipales.

S'agissant de la détermination des périmètres à mettre en place autour d'installations nouvelles, c'est le scénario d'accident le plus pénalisant qui permet de calculer la zone où une concertation doit s'établir. Ainsi, au sein de l'étude de dangers, une gradation doit être distinctement établie entre deux zones de dangers : la "Z1" dans laquelle un accident aurait des effets mortels et la "Z2", zone d'apparition d'effets irréversibles pour la santé ou de blessures sérieuses. Comme l'a précisé la circulaire du 24 juin 1992<sup>34</sup>, ces zones font l'objet d'un porter à connaissance des maires, qui conduit ensuite à la définition des zones de protection rapprochée (ZPR) et des zones de protection éloignée (ZPE) inscrites dans les

---

<sup>32</sup> Guide relatif à la *Maîtrise de l'urbanisation autour des sites industriels à haut risques*, Secrétariat permanent auprès du Premier ministre chargé de l'environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs, DPPR, Service de l'environnement industriel, Société Alpine de publication, octobre 1990

<sup>33</sup> Parmi les différents scénarios, on peut notamment citer les explosions de type BLEVE (Boiling Liquid Expanding Vapor Explosion), les explosions de type Boil Over (boule de feu et projection de produits enflammés).

<sup>34</sup> Circulaire DPPR/SEI/AG.SD du 24 juin 1992 relative à la maîtrise de l'urbanisation autour des installations industrielles à hauts risques

documents d'urbanisme en termes de contraintes d'utilisation des sols. En outre, le calcul des zones de dangers adopté peut également tenir compte de certaines données locales comme c'est le cas pour l'institution des servitudes d'utilité publique. En effet, le décret du 14 novembre 1989 précise que « *le périmètre est étudié en considération des caractéristiques du site, notamment de la topographie, de l'hydrographie, du couvert végétal, des constructions et des voies existantes* »<sup>35</sup>. Il s'ensuit donc que la maîtrise de l'urbanisation au plan national oscille entre protection contre un risque majeur estimé inacceptable et garantie complémentaire et modulable, en fonction du degré de risque acceptable. Ceci implique la formulation d'un choix politique qui conduit à la détermination de la zone de protection.

Si la délimitation des zones de protection en France s'effectue selon une approche déterministe, en Grande Bretagne, à l'inverse, elle répond à l'adoption d'une logique probabiliste, censée permettre de déterminer un niveau de risque acceptable, car cette méthode implique une mesure graduelle du risque qui tienne compte des conditions d'exploitation, de l'environnement et des aménagements à proximité de l'industrie en cause. Cette analyse quantifiée aboutit à déterminer deux distances : celle pour laquelle est jugée forte la probabilité qu'un tiers meure dans l'année du fait d'un risque industriel, et celle où la probabilité est faible que survienne un accident mortel pour ce même tiers. En deçà de la première limite, tout nouvel aménagement ne peut qu'être refusé et c'est entre ces deux limites que le niveau d'acceptation du risque sera ensuite défini au travers de décisions individuelles, précédées d'un avis scientifique des services de l'Etat<sup>36</sup>.

## 2. ...A l'instauration de contraintes grevant l'utilisation du sol

Dès lors que le périmètre de dangers a été circonscrit par les soins des services de l'Etat en concertation avec les élus, la maîtrise de l'urbanisation autour des sites à risques implique la détermination de contraintes frappant l'utilisation des sols. Celles-ci se traduisent par l'institution de servitudes foncières de diverses natures.

---

<sup>35</sup> Décret n° 89-837 du 14 novembre 1989 relatif à la délimitation des périmètres dans lesquels peuvent être instituées des servitudes d'utilité publique, *JORF* 16 novembre 1989, p.14239

<sup>36</sup> Afin de guider les autorités locales dans leur choix, est établie tout d'abord une distinction entre le risque individuel auquel est exposée une personne résidant près d'une installation dangereuse et le risque social supporté par la collectivité, quand des aménagements entraînent l'exposition de nombreuses personnes. En outre, les résultats de l'analyse du risque individuel sont combinés avec une appréciation du risque marginal, en établissant une distinction selon que le risque actuel est faible ou inexistant et selon la situation où il est déjà présent. Dans le premier cas, l'accroissement du risque marginal étant élevé, le projet pourra être refusé, contrairement au cas où le projet accroît peu le risque actuel. Voir le rapport du Health and Safety Executive "Risk criteria for land-use planning in the vicinity of major industrial hazard", HMSO 1989

Les limitations aux usages des sols pourraient consister en une interdiction pure et simple de construire aux abords des industries à risques dans une optique de protection maximale, discours qui avait pu sous-tendre les discussions parlementaires sur la loi de 1987 puisqu'il était alors question de servitudes *non aedificandi*. Cette optique n'a pas été retenue, évitant ainsi de créer des *no man's land* autour des industries à risques. Dès 1987, le rapport Gardent<sup>37</sup> défendait le principe d'une adaptation aux situations locales, en préconisant différentes approches selon le contexte urbain. C'est ainsi que dans le cas d'une installation existante et d'une urbanisation développée, il mettait en avant les difficultés « *politiques, sociales et pratiques, ainsi que psychologiques* » à mettre en œuvre une maîtrise de l'urbanisation. Dans la mesure où renoncer à tout parti d'aménagement dans des zones déjà partiellement urbanisées risquerait d'entraîner leur abandon, il appelait la mise en place de « *règles adaptées, non pas interdiction systématique de la construction, mais limitation stricte, par exemple par combinaison d'un COS sévère, de prescriptions spéciales concernant la construction, et d'une distance minimale au-delà des installations dangereuses, qui reste en tout état de cause nécessaire* ».

La circulaire du 24 juin 1992 précitée s'est contentée de préciser qu'il revient au processus de concertation d'établir les règles applicables dans les zones de protection, même si elle souligne que ces règles sont inscrites dans les plans d'occupation des sols en termes de restriction ou d'interdiction. La loi du 22 juillet 1987 a finalement instauré une palette de limitations d'usage des sols possibles autour d'industries nouvelles à risques : non seulement les servitudes instituées peuvent prescrire des interdictions de construire mais aussi le respect de prescriptions techniques, la limitation des effectifs employés dans les installations industrielles créées postérieurement. Le législateur est allé jusqu'à préciser qu'elles doivent tenir compte « *de la nature et de l'intensité des risques encourus et peuvent, dans un même périmètre, s'appliquer de façon modulée suivant les zones concernées* ».

En outre, plus récemment, l'accent a été mis sur l'importance de tenir compte des effets domino. C'est ainsi que la circulaire du 10 mai 2000<sup>38</sup> prévoit le recensement des groupes d'établissements concernés et leur transmission au ministère. De même, la circulaire du 30 septembre 2003<sup>39</sup> prévoit que lors de la détermination des prescriptions d'urbanisme, « *il convient de prêter une attention particulière aux scénarios résultant d'effets domino ou combinant des effets de nature différente* ».

---

<sup>37</sup> Paul GARDENT, Rapport du groupe de travail sur les problèmes de maîtrise de l'urbanisation autour des établissements industriels dangereux, 1987

<sup>38</sup> Voir *supra* p. 19

<sup>39</sup> Circulaire du 30 septembre 2003 relative au rapport de l'inspection des installations classées concernant les risques industriels réalisé dans le cadre de l'élaboration des porteurs à connaissance, BOME n°2003/22 30 novembre p.33

De façon générale, la concertation est mise en avant comme moyen privilégié pour fixer des orientations de stratégie d'aménagement. Mais, dans l'ensemble, il ne s'agit que de simples formalités comme le porter à connaissance, et le flou demeure du fait de l'imprécision des textes et de l'absence d'assise juridique forte (guides, circulaires). A l'inverse, en Grande Bretagne, la concertation pour la détermination d'un niveau de risque acceptable est une donnée inhérente au système mis en place. En effet, la dimension politique de la décision est privilégiée puisqu'elle résulte d'une décision individuelle définissant un niveau d'acceptation du risque des autorités locales après avis technique des services de l'Etat.

Par conséquent, si le contenu même des contraintes sur la construction apparaît variable selon les situations et évolutif, on relève une tendance nationale à privilégier les interdictions et restrictions aux abords des sites à risques sans rechercher un aménagement adapté. Cette situation est tout à fait différente de celle que l'on observe en Grande Bretagne où l'appréciation au cas par cas des projets de construction et le rôle indicatif du document d'urbanisme local (plan d'aménagement) conduisent à une maîtrise de l'urbanisation privilégiant le pragmatisme et l'adaptation aux situations locales.

## **Paragraphe 2. La prise en considération des impacts économiques de la maîtrise de l'urbanisation**

La mise en œuvre d'une politique de maîtrise de l'urbanisation ne va pas sans rencontrer de nombreux obstacles qui découlent des polémiques au sujet de son impact immobilier, ainsi que du coût de sa mise en œuvre sur le territoire concerné. Bien que les impacts économiques générés par une politique active de maîtrise des risques ne soient pas négligeables, nous verrons qu'ils ne constituent pas un frein véritable à l'intervention des pouvoirs publics.

### **A. Le coût global pour la collectivité**

Il faut bien avoir en tête un paradoxe, caractéristique en matière de prévention des risques, qui a constitué un frein à la mise en œuvre d'une maîtrise effective de l'urbanisation autour des sites à risques : malgré les économies pour la société que constitue une politique de réduction des conséquences des accidents, les coûts de prévention ne sont jamais considérés comme des investissements rentables pour la collectivité mais plutôt comptabilisés comme des dépenses. Or, l'intervention foncière des pouvoirs publics s'avère être nécessaire pour des motifs élémentaires de sécurité publique, d'autant plus que son

coût est bien moindre que celui qui résulterait de l'indemnisation des victimes en cas d'accident.

### 1. Les freins à la prévention des risques

Bien qu'il soit d'intérêt général, juridique et financier de prévenir les conséquences des accidents industriels, l'intervention foncière de la puissance publique se heurte à certains obstacles au regard des intérêts économiques en jeu. Elle s'accompagne tout d'abord de tensions très fortes qui ont pu être observées sur le terrain. Elles témoignent de la distorsion entre un principe de séparation des activités industrielles et de la ville, et les logiques de valorisation foncière. Le problème se pose de manière accrue quand l'industrie est imbriquée depuis un certain temps au cœur de la vie d'une agglomération, créant de fait un bassin d'emplois substantiel.

Cela se traduit par des conflits d'acteurs entre :

- les représentants de l'Etat, motivés notamment par des impératifs de sécurité publique,
- les élus locaux partagés, entre les principes de protection et les intérêts du développement économique et foncier de leur commune,
- les riverains, désireux de maintenir les possibilités de valorisation et d'aménagement de leurs biens immobiliers en ne souhaitant ne pas être exposés à un risque inacceptable,
- les industriels, souhaitant consolider leur présence sur le site sans être entraînés dans des mécanismes d'indemnisation trop lourds financièrement.

Ainsi, du point de vue des régions, des communes et des entreprises, l'enjeu est de parvenir à ce que le renforcement de la sécurité sur les sites industriels n'altère pas la compétitivité des entreprises. Au contraire, elle doit être la première condition de la pérennisation de leur présence sur le territoire concerné.

Néanmoins, si les obstacles à la mise en œuvre d'une politique de prévention résultent principalement d'obstacles économiques, il en existe aussi d'un point de vue sociologique. D'une part, les pouvoirs publics doivent tenir compte des réactions souvent émotionnelles et irrationnelles du public dans la mesure où la perception du risque est subjective, entraînant un décalage entre le risque tel qu'il est perçu et sa réalité. Cette perception varie en fonction de l'aptitude du public à comprendre, voire à maîtriser les sources du risque<sup>40</sup>. La confiance des populations dans la société du risque est également précaire, « *beaucoup de gens ayant fait un pacte avec la modernité (...) placé sous le signe d'un mélange de déférence et de scepticisme, de confort et de crainte (...)*<sup>41</sup> ».

---

<sup>40</sup> J.M. PONTIER « La puissance publique et la prévention des risques », *AJDA* p.1752

<sup>41</sup> A. GIDDENS, *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 1994

D'autre part, pour les individus exposés aux risques industriels, la question du risque ne se pose presque jamais en soi, mais toujours en référence à un contexte social, industriel et historique comme l'ont souligné des chercheurs en sciences sociales<sup>42</sup>.

Pour ces raisons, la gestion des risques au plan local est largement « négociée »<sup>43</sup> puisque la sécurité n'est qu'un impératif parmi d'autres. La façon d'envisager le risque a été ainsi construite en fonction des difficultés économiques rencontrées par la population locale, des ressources financières, des orientations politiques des dirigeants, et de l'apparition au plan national et international d'une politique environnementale et de sécurité. De la sorte, les acteurs locaux héritent de risques ayant d'ores et déjà donné lieu à divers arbitrages.

Au final, il faut bien avoir à l'esprit qu'on est loin d'une stricte administration des risques, la prévention reposant sur de multiples interactions entre les différents acteurs à l'occasion des compromis qui se réalisent autour des risques.

## 2. La responsabilité et le coût de la réparation

Il est nécessaire de souligner la nécessité d'une politique de maîtrise des risques aux abords des industries à risques au regard des risques financiers et des sanctions pénales encourues en cas de faute ou de manquement à des obligations de sécurité.

En premier lieu, outre le légitime souci d'assurer la protection des populations exposées aux risques, les pouvoirs publics ont d'autant plus intérêt à mettre en œuvre une politique efficiente, que dans le cas d'une éventuelle lacune du dispositif de maîtrise de l'urbanisation, ils verront leur responsabilité administrative engagée suite à un accident ayant causé des dommages importants, en raison, soit de la carence à prendre des mesures de prévention, soit de la délivrance d'autorisations d'occupation du sol dans des secteurs à risques. A cet égard, le juge a consacré à de nombreuses reprises la responsabilité de collectivités ou de l'Etat à raison de la faute commise dans l'exercice de leur pouvoir de police général. A titre d'illustration, en matière d'inondations, une commune ne saurait s'exonérer de sa responsabilité dans l'exercice de mission de prévention des inondations qui lui incombe en invoquant les fautes du service d'annonce des crues<sup>44</sup>. C'est également sur le terrain pénal que les victimes d'accident porteront leur demande puisqu'on assiste ces dernières années à

---

<sup>42</sup> T. COANUS, F. DUCHENE, E. MARTINAIS, « Risque, territoire et longue durée : vers une "société du risque" », extrait de *Apprivoiser les catastrophes*, Les annales de la recherche urbaine, 2004

<sup>43</sup> Eliane PROPECK-ZIMMERMANN et Thierry SAINT-GERAND, « Pour une culture territoriale de la gestion des risques », *Pouvoirs locaux* n°56 I/2003, p.44

<sup>44</sup> CE 22 juin 1987 « Villes de Rennes c/ Compagnie rennaise du linoléum et du caoutchouc », Lebon p.223

une forte augmentation des poursuites pénales qui concerne non seulement les personnes privées, mais aussi les élus et fonctionnaires<sup>45</sup>.

De même, les industriels ont tout intérêt à mettre en œuvre une politique de réduction du risque au sein de leur entreprise dans la mesure où leur responsabilité pénale, civile, ainsi que celle de la personne morale peut être engagée suite à la survenance d'un accident. La Cour de Cassation a par exemple rejeté le pourvoi contre un arrêt de la Cour d'Appel de Lyon condamnant pénalement un chef d'établissement de la Société Pétrole Shell pour homicide involontaire, infraction à la légalisation sur les installations classées, et déclarant civilement responsable la personne morale<sup>46</sup>.

Le renforcement de la prévention des risques industriels est également nécessaire au regard des tendances générales en matière de responsabilité. En effet, l'accroissement des sanctions pénales, du fait de la création de règles environnementales dont l'inobservation est pénalement sanctionnée, la tendance vers une objectivisation de la responsabilité civile, afin de faciliter la réparation des victimes, devrait inciter les industriels comme les autorités compétentes à faire preuve de prudence ainsi qu'à mettre en œuvre une « politique de prévision des risques ».

En deuxième lieu, comme on a pu l'observer suite à la catastrophe de Toulouse, le coût pour la santé humaine et l'environnement d'une catastrophe s'avère être très lourd. La réparation pesant sur les responsables représentera un coût plus conséquent que celui qui aurait résulté d'une politique de prévention. En effet, le montant total du sinistre toulousain a été estimé dans une fourchette de 1,5 milliards d'euros et de 2,3 milliards d'euros.

## B. L'impact immobilier des servitudes foncières

L'intervention de servitudes foncières limitant la construction autour d'installations classées à risques ne va pas sans susciter de nombreuses résistances, car elles dépassent en général les terrains d'emprise des usines. Ce sont en partie les questions d'impact sur les marchés fonciers et immobiliers qui sont à l'origine d'affrontements entre les riverains des installations industrielles, les élus locaux compétents en matière d'urbanisme, et les services de l'Etat. Il a donc semblé opportun à certains économistes d'évaluer le coût de ces mesures, en termes de moins-value.

---

<sup>45</sup> C. HUGLO « Les délits liés au manque de précaution : risques et environnement », *LPA*, 15 février 1995 n°20, p.22

<sup>46</sup> Cass. crim, 5 février 2002, n°01-81470

Le Service de l'environnement industriel du ministère de l'Environnement a donc lancé plusieurs études sur ce thème, dont une étude économique essentiellement théorique menée par Henri Smets et Philippe Rocard<sup>47</sup>. Il a été notamment conclu par les auteurs que le coût de la maîtrise de l'urbanisation autour des installations classées n'apparaît pas particulièrement élevé au regard des enjeux en présence, et par rapport aux inconvénients qui lui sont attribués. En effet, la moins-value foncière ne représente qu'un tiers des indemnités qui devraient être versées dans le cas où surviendrait en France un seul accident type Bhopal. Une politique de maîtrise de l'urbanisation paraît donc économiquement raisonnable bien que la moins-value opposée aux propriétaires fonciers demeure importante.

De même, l'ADEF<sup>48</sup> a réalisé une étude concernant des sites où des zones d'isolement ont été instaurées autour des industries à risques<sup>49</sup>. La question qui se posait était de savoir si ces zones entraînent une dévalorisation des patrimoines fonciers qu'elles couvrent, et si au-delà, l'existence d'activités à risques d'une installation peut induire des dépréciations, notamment sur le marché résidentiel. Cette étude a été reprise en 1996<sup>50</sup>, en donnant lieu à des recherches, des évaluations et donc, à des conclusions plus approfondies.

Avant toute évaluation de l'impact des zones de protection, il est nécessaire de resituer la composante sociale des marchés afin de mieux saisir le fonctionnement des marchés fonciers et immobiliers aux abords des sites industriels à risques. D'une part, le niveau socio-économique des habitants détermine pour beaucoup l'impact de l'existence d'une industrie sur la valorisation des espaces. D'autre part, plus la dépendance est grande entre les habitants et l'activité industrielle, moins les habitants s'inquiètent de la proximité de l'usine. Après avoir étudié le phénomène de rapprochement entre les installations classées et les habitations et pris en compte les variations de prix liées aux différences de qualité de l'offre résidentielle, il est observé un effet résiduel négatif de la proximité des installations à risques, ce qui traduit un jugement social sur la qualité de la localisation.

Puis, sont identifiés quatre facteurs de moins-values induits par les zones d'isolement:

---

<sup>47</sup> P. ROCARD et H.SMETS, « Risque majeur et urbanisation. L'économie du risque », *Préventique*, novembre-décembre 1990, n°4, p.14-22

<sup>48</sup> Laure SAUVAGE, « Les valeurs foncières et immobilières autour des sites industriels à haut risque », ADEF, Ministère de l'Environnement, DPPR, SEI, octobre 1993

<sup>49</sup> Cette étude concernait quatre sites où étaient touchés des quartiers déjà urbanisés ou soumis à une forte pression de l'urbanisation (Waziers, Puget-sur-Argens, la plate-forme pétrochimique de Carling, et Saint Gaudens). Ces sites ont été choisis parmi les plus conflictuels en partant de l'idée qu'il s'agissait des endroits les plus appropriés pour mesurer les éventuels impacts.

<sup>50</sup> Laure SAUVAGE, *L'impact du risque industriel sur l'immobilier*, ADEF, 1997

- le préjudice direct, matériel et certain causé dans le cas où des projets précis de valorisation des sols, ayant reçu l'autorisation subordonnant leur réalisation (permis de lotir, permis de construire, certificat d'urbanisme), sont remis en cause en raison des risques encourus,
- la contrainte d'usage pesant sur les propriétaires des immeubles bâtis dans la zone concernée,
- la « valorisation manquée » des terrains situés dans le périmètre d'isolement<sup>51</sup>,
- les « effets psychologiques de la prise en compte du risque », le risque à lui seul pouvant décourager les éventuels candidats à l'achat de maisons ou de terrains et peut nuire à l'image de tout le quartier.

Il en résulte une tendance selon laquelle les prix pratiqués au voisinage des installations industrielles sont moins élevés qu'ailleurs. Il faut toutefois préciser que la différenciation des espaces au détriment des quartiers les plus proches de l'usine est plus importante dans les communes où les revenus des habitants sont élevés. De plus, cette différenciation des prix est due à la qualité physique des habitations, la qualité de l'urbanisation pouvant être moindre dans ces quartiers. Ainsi, aux Etats-Unis, de nombreux travaux ont montré que la répartition spatiale des installations à risques ou polluantes, au sein d'une agglomération ne se fait pas au hasard, et qu'elle vient généralement redoubler la distribution des inégalités socio-économiques<sup>52</sup>.

De manière générale, l'introduction de zones d'isolement peut entraîner deux phénomènes distincts. En bloquant le développement et l'urbanisation de ces secteurs, elle peut entraîner un frein à la valorisation des terrains ainsi que leur dépréciation. A contrario, si elles sont inscrites dans une perspective d'intervention à long terme (par exemple par l'accueil de petites activités industrielles ou le maintien d'activités agricoles), elles peuvent inverser les tendances générales à la relégation sociale dans les quartiers les plus proches des usines. Il apparaît donc que l'ampleur des polémiques autour du coût foncier de la prise en compte du risque industriel n'est pas véritablement liée à son effet sur le marché mais plutôt à d'autres causes que nous envisagerons plus loin, parmi lesquelles l'insuffisance de la concertation ou la faible protection juridique des personnes subissant un dommage réel.

Au final, Laure Sauvage parvient à la conclusion suivante : « *le risque industriel majeur, producteur de règles d'aménagement des sols contraignantes et source d'inconvénients de voisinage, ne se traduit pas par des dévalorisations franches et massives des immeubles*

---

<sup>51</sup> Une baisse de la valeur vénale est repérable. Elle dépend de l'usage des sols avant la mise en place des zones d'isolement, des quantités de surfaces qui ne sont pas encore bâties, et des usages qui restent possibles après la mise en place de la zone d'isolement.

<sup>52</sup> J.BOER *et al.* 1997; P.BROWN *et al.* 1997; B.BOLIN *et al.*, 2000

*exposés* ». Si le risque associé à l'activité industrielle peut parfois apparaître comme une cause de dépréciation, il intervient plutôt en général comme un élément du caractère industriel des lieux. C'est sur ce caractère industriel des lieux que les acteurs des marchés immobiliers portent une opinion. Par ailleurs, bien que des moins-values soient repérables autour des industries à risques, elles ne sont pas uniformes et se rattachent à l'histoire de l'industrialisation du site, plutôt qu'à une spécificité « risque majeur ».

## SECTION 2. La coordination des législations, un préalable à la maîtrise de l'urbanisation

Au-delà des enjeux politiques et économiques envisagés, la condition nécessaire d'une véritable politique de maîtrise des risques et d'un dispositif législatif sans faille, est la mise en œuvre d'une politique intégrée. Or, pour régler les rapports entre le droit de l'urbanisme et les autres polices administratives, le juge fait appel à un principe général de droit public dont la finalité consiste à assurer, ou du moins, à faciliter le règlement des législations intervenant en concurrence : le principe d'indépendance des législations. « *Selon ce principe, le droit des installations classées et le droit de l'urbanisme seraient deux législations indépendantes, soumises à des procédures parallèles, l'illégalité de l'une n'ayant aucun effet sur l'illégalité de l'autre* »<sup>53</sup>. Si l'application de ce principe peut séduire du point de vue du strict raisonnement juridique, il ne s'agit que d'un artifice, notamment en ce qui concerne le droit des installations classées et le droit de l'urbanisme dont les nombreux points de contact sont incontestables, aboutissant à des chevauchements inévitables. L'absurdité des conséquences d'une telle affirmation n'a cessé d'être relevée par la doctrine, le Conseil d'Etat<sup>54</sup> ayant lui-même envisagé « la nécessité de remédier aux incohérences qu'il engendre ».

Toutefois, bien que ce principe n'ait pas encore été abandonné par le juge, menant à une coordination imparfaite des législations, des aménagements ont malgré tout été consentis, rendus nécessaires par l'imbrication du droit de l'urbanisme et des installations classées.

---

<sup>53</sup> Michel PRIEUR « Urbanisme et environnement », *AJDA*, 20 mai 1993, n°spécial, p.80

<sup>54</sup> Conseil d'Etat, « *Pour un droit de l'urbanisme plus efficace* », La Documentation française, 1992

## **Paragraphe 1. Des interventions a minima : les conditions de coopération du droit de l'urbanisme et des installations classées**

Une pluralité de législations ayant pour objet l'utilisation du sol peut être une source de contradictions. C'est pourquoi le législateur a été conduit à introduire des limites au principe de l'indépendance des législations, dans l'intérêt de l'unité du droit et de sa lisibilité. A cet égard, comme le souligne fort bien Jean Pierre Lebreton, on peut opportunément invoquer l'expression célèbre du président Edgar Faure à propos de sa conception de la décolonisation : « *indépendance dans l'interdépendance* ».

C'est ainsi que sur le plan formel, on relève la coordination des procédures d'instruction et des différents contrôles de l'administration, et au fond, des liens de subordination ont été introduits entre les deux législations.

### **A. Une coordination des procédures**

Compte tenu de la connexité de fait qui existe entre le permis de construire et l'autorisation d'exploiter plusieurs installations classées, il était nécessaire que les procédures relatives à la délivrance des autorisations de construire fassent l'objet d'une coordination matérielle précisément organisée, que ce soit lors du dépôt des demandes ou lors de l'instruction et de la délivrance du permis.

#### **1. Le dépôt concomitant des demandes de permis de construire et d'autorisation d'exploiter une installation classée**

L'article L.512-15 du code de l'environnement, complété par l'article 2 du décret n°77-1133 du 21 septembre 1977, impose au futur exploitant d'une installation classée d'adresser sa déclaration ou sa demande d'autorisation en même temps que sa demande de permis de construire ou, au plus tard, dans les 10 jours suivant la demande d'autorisation. A défaut, l'instruction du dossier incomplet ne saurait démarrer sans entacher la procédure d'illégalité, comme l'a jugé le Conseil d'Etat dans l'arrêt Colombet<sup>55</sup>, à moins qu'il ne s'agisse d'une deuxième demande de permis suite à un sursis à statuer<sup>56</sup>. La règle a été partiellement assouplie par un arrêt du Conseil d'Etat qui a estimé que l'absence de justification du dépôt de la demande de permis ne vicie pas l'instruction de la demande d'autorisation d'exploiter si la pièce manquante est apportée avant la délivrance de l'autorisation<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> CE 7 février 1986, « Colombet », Rec. p.29

<sup>56</sup> CE 25 juillet 1985, « Commune de Maison-Laffitte », *RFDA*, 1986, p.254, note P. HOCREITERE

<sup>57</sup> CE 18 décembre 1996, « SA Omya, Ministre chargé de l'Industrie » n°156270 – CE 23 mai 2001, « Association pour la défense du Pays arézien et du Limousin », n°201938

Réciproquement, suivant l'article R.421-3-2 du code de l'urbanisme, le demandeur du permis de construire une installation classée, qu'elle soit soumise à autorisation ou à déclaration, doit justifier du dépôt de sa demande de déclaration ou d'autorisation. Cette obligation constitue également une formalité à caractère substantiel, qui peut cependant faire l'objet d'une régularisation à tout moment jusqu'à la délivrance du permis de construire<sup>58</sup>. Cette coordination procédurale est toutefois atténuée dans la mesure où, en application du principe d'indépendance des législations et dès lors que le dépôt de la déclaration a été régulièrement réalisé, il n'y a pas lieu de rechercher pour le maire si l'installation relevait du régime de l'autorisation et non de celui de la déclaration<sup>59</sup>.

Cette coordination a l'avantage d'attirer l'attention des services instructeurs sur la prise en compte par les administrés des règles complémentaires applicables au titre de l'autre autorisation, notamment pour le droit des installations classées, législation plus méconnue. De même, la préparation conjointe des deux dossiers conduit le pétitionnaire à une meilleure appréhension de la globalité des conditions de réalisation du projet.

## 2. Lors de l'instruction de la demande et de la délivrance du permis de construire

Par principe, en matière de délivrance du permis de construire, le silence de l'administration, à l'expiration du délai d'instruction, vaut accord tacite en application de l'article R.421-12 du code de l'urbanisme. Cependant, afin de mettre un terme aux inconvénients liés à l'existence d'un régime fondé sur un principe d'indépendance absolu des législations<sup>60</sup>, la loi n°92-654 du 13 juillet 1992 est venue modifier les modalités d'instruction parallèle des demandes de permis de construire et d'autorisation d'exploiter une installation classée. Désormais, l'article L.512-2 du code de l'environnement interdit la délivrance du permis de construire avant la clôture de l'enquête publique et il ne peut être réputé accordé avant l'expiration d'un délai d'un mois suivant la clôture de l'enquête publique.

Si cette réforme a déjà eu le mérite d'assouplir l'instruction parallèle du permis de construire et de l'autorisation délivrée au titre de la législation des installations classées<sup>61</sup>, il aurait été

---

<sup>58</sup> CAA Paris, 19 décembre 1997, « Commune de Rebais », n°96PA01101

<sup>59</sup> CE 8 janvier 1997, « Association pour la défense des habitants des Essarts et autres riverains », n°163035

<sup>60</sup> Avant l'intervention de la loi du 13 juillet 1992, se posait un problème d'absence de coordination des législations. En effet, les constructions soumises à enquête publique, comme les installations classées soumises à autorisation, ne pouvaient donner lieu à un permis tacite. De plus, la procédure de délivrance d'un permis de construire étant plus rapide que celle conduisant à la délivrance d'une autorisation d'exploiter une installation classée, le pétitionnaire se voyait délivrer le permis de construire bien avant l'autorisation d'exploiter. Il en résultait donc un démarrage des travaux régulier avant même de se voir accordé l'autorisation au titre des installations classées, et dans ce cas, on pouvait s'interroger sur la portée de l'enquête publique.

intéressant de poursuivre sur cette voie en instaurant une coordination renforcée des procédures d'instruction. Comme le souligne Thomas Walther, il pourrait s'agir de subordonner l'obtention du permis de construire à celle de l'autorisation préalable d'exploiter<sup>62</sup>. Mais, la délivrance simultanée des deux autorisations aurait pour conséquence d'ajouter le délai de formalité de publicité du permis de construire au délai d'instruction déjà long de la demande d'autorisation d'exploiter une installation classée. Il serait, de ce fait, encore plus intéressant, pour rejoindre la possibilité évoquée par Michel Prieur, de suspendre la délivrance de chaque permis, subordonné à la délivrance de l'autre, le refus de l'un entraînant alors la caducité de l'autre<sup>63</sup>.

## B. L'interdépendance des normes

L'imbrication du droit de l'urbanisme et du droit des installations classées ne se manifeste pas uniquement sur le plan procédural mais également sur le fond, malgré le maintien du principe d'indépendance des législations. De la sorte, on observe depuis quelques années un renforcement des liens entre ces législations qui se manifeste non seulement au niveau de la réglementation urbanistique mais aussi lors de l'examen des règles applicables lors de la délivrance du permis de construire.

### 1. Le rapport entre la réglementation urbanistique et les installations classées

Tout d'abord, concernant les relations inter-normatives entre le plan local d'urbanisme et les installations classées, « *il n'y pas en réalité d'indépendance. Le principe d'indépendance est en quelque sorte un mythe* »<sup>64</sup>. Cette interdépendance mérite d'être soulignée à deux égards.

D'une part, la police des installations classées est subordonnée, selon diverses modalités et à des degrés divers, au respect de la norme urbanistique. C'est ainsi que la délivrance de l'autorisation d'exploiter une installation classée est soumise au respect du contenu du PLU approuvé qui lui est opposable, comme l'a affirmé, par un considérant de principe, le Conseil d'Etat dans l'arrêt Colombet<sup>65</sup> : « *considérant qu'au nombre des dispositions régissant les établissements classés figurent celles qui, dans les plans d'occupation des sols, déterminent les conditions d'utilisation des sols dans les zones déterminées par ces plans* ». Cette

---

<sup>62</sup> Thomas WALTHER « Autorisation de construire et d'exploiter une installation classée pour la protection de l'environnement : une coordination imparfaite », *Dr. Env.*, octobre 1997, n°52, p.15

<sup>63</sup> Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Dalloz 4<sup>ème</sup> édition 2004, p.789 n°1036

<sup>64</sup> René HOSTIOU, « Les installations classées et la décentralisation », dans *L'environnement entre le maire et l'Etat*, actes du colloque, ADEF 1990

<sup>65</sup> CE 7 février 1986 « Colombet », Lebon p.29 - CE 9 février 1968 « Epoux Cherest », Lebon p.928

solution ne doit pas surprendre, le principe ayant été posé à l'article L.123-5 du code de l'urbanisme<sup>66</sup>. Or, il est depuis longtemps admis que des zones du PLU seront affectées ou interdites à certaines catégories d'installations classées. Ainsi, un POS peut légalement créer une « zone à vocation d'industrie, d'entrepôts et d'activités tertiaires » où seraient interdites la création et le développement des installations classées soumises à autorisation et portées sur une liste annexée au règlement du POS<sup>67</sup>. Cette possibilité est également codifiée à l'article R.123-9 du code de l'urbanisme en vertu duquel le règlement peut comprendre les occupations et utilisations du sol interdites.

Le préfet sera donc tenu de refuser une installation quand le règlement de zone du PLU interdit la création de toute installation classée<sup>68</sup>. De même, si le projet est de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan, il peut surseoir à statuer sur la demande d'ouverture de l'installation classée (article L.123-6 du code de l'urbanisme). A cet égard, le juge vérifie bien que le préfet ne méconnaît pas les pouvoirs qui lui sont reconnus au titre de la législation des installations classées dans l'appréciation qu'il porte sur la compatibilité de l'installation sollicitée par rapport au document d'urbanisme. De plus, le juge est conduit à vérifier, dans son contrôle de la compatibilité d'une installation classée avec les dispositions du plan local d'urbanisme, quelles dispositions les auteurs du plan local d'urbanisme peuvent intégrer relativement à la limitation de l'implantation des installations classées, sur le territoire communal, sans excéder leur propre compétence<sup>69</sup>.

A l'inverse, la légalité d'un PLU peut être appréciée par voie d'exception à l'occasion d'un recours contre une installation classée. Il est également intéressant de souligner que, par dérogation au principe de droit commun, le juge, transposant ainsi une particularité propre au contentieux des installations classées, apprécie la légalité des règles d'urbanisme applicables à la date où il statue<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> En ce qui concerne les installations classées soumises à déclaration, il semblerait que la jurisprudence admette l'application de cette solution (TA Grenoble 31 mai 2000, « Société SLMC » n°983316)

<sup>67</sup> CE 18 novembre 1994, « Société Clichy dépannage », req. n°136941

<sup>68</sup> Dès lors qu'un règlement de POS interdit l'exploitation d'une carrière en zone ND, le préfet est tenu d'en refuser l'ouverture en ne délivrant pas l'autorisation demandée. Voir CE 10 février 1995, « Société Gravières du Riedhof », req. n°115701

<sup>69</sup> Le Conseil d'Etat a ainsi pu juger, au regard de l'ancien article R.123-21 du code de l'urbanisme qu'une commune avait pu valablement réserver une zone industrielle prévue au POS à certains types d'installations listées en annexe du règlement du plan. (CE 18 novembre 1994 « Société Clichy Dépannage », n°136 941)

<sup>70</sup> CE 17 mars 1972 « Auchier » Rec. p.231. Le juge fait ici application d'une règle spécifique au droit des installations classées. De cette façon, c'est au regard du PLU en vigueur que le juge appréciera la légalité de l'autorisation délivrée au titre des installations classées, alors même qu'à l'époque, il n'existait pas de PLU en vigueur.

D'autre part, si la législation relative aux installations classées doit s'incliner devant les contraintes ou les interdictions des plans locaux d'urbanisme, réciproquement, ces derniers se trouvent influencés par la présence d'installations classées sur le territoire communal.

Ainsi, la portée des dispositions d'un plan local d'urbanisme relatives à la création d'installations classées peut être appréciée au regard des prescriptions préfectorales qui accompagnent la délivrance d'une autorisation sur le fondement de la police des installations classées<sup>71</sup>. En outre, d'autres instruments tendant à la maîtrise de l'urbanisation à proximité des sites à risques permettent d'influer sur la norme urbanistique locale. En effet, les servitudes d'utilité publique des articles L.515-8 à L.515-12 du code de l'environnement sont annexées au plan local d'urbanisme qui doit s'avérer compatible avec ces contraintes supérieures. De même, la mise en œuvre d'un projet d'intérêt général, mécanisme issu de l'article R.121-3 du code de l'urbanisme, impose aux autorités locales sa prise en compte lors de l'élaboration du PLU, soit s'il existe un PLU en vigueur, la modification ou la révision du document.

Par ailleurs, concernant les autres normes urbanistiques, les dispositions particulières à la loi "Montagne" et à la loi "Littoral", issues respectivement des lois n°85-30 du 9 janvier 1985 et n°86-2 du 3 janvier 1986 sont opposables à l'autorité préfectorale qui délivre une autorisation d'exploiter (article L.145-2 et L.146-1 du code de l'urbanisme)<sup>72</sup>. On peut également citer le cas des zones de bruit des aérodromes qui sont opposables à l'ouverture des installations classées pour la protection de l'environnement en vertu de l'article L.147-1 du code de l'urbanisme. En revanche, la jurisprudence semble considérer que la délivrance de l'autorisation d'exploiter n'est pas directement subordonnée à sa compatibilité avec les dispositions d'un schéma de cohérence territoriale<sup>73</sup>, ce qui s'explique au regard du principe de la compatibilité limitée en droit de l'urbanisme.

## 2. Le rapport entre l'autorisation de construire et les installations classées

Si, en application du principe d'indépendance des législations, la légalité d'un permis de construire ne peut s'apprécier au regard du droit des installations classées, elle peut en revanche être appréciée au regard de contraintes environnementales en application des dispositions du Règlement National d'Urbanisme (RNU). En l'absence d'un plan local d'urbanisme, le RNU représente un ensemble de règles qui constituent un cadre général minimum de référence que doit respecter toute implantation. Ces dispositions sont codifiées

---

<sup>71</sup> CE 15 juin 1992 « Société Agrishell », n°117 087, Rec. T.1132

<sup>72</sup> CE 30 juillet 1997 « Association SOS Environnement de Portes », n°159446 pour la loi "Montagne"

<sup>73</sup> TA Lille 20 octobre 1998 « Association Opale Environnement », n°96-1801

de l'article R.111-2 à R.111-24 du code de l'urbanisme. Dans le cas où la commune ou l'agglomération est dotée d'un PLU, seules certaines dispositions du RNU pourront s'appliquer, à savoir les dispositions d'ordre public, parmi lesquelles on peut relever l'article R.111-2, essentiel en matière de maîtrise de l'urbanisation autour des sites à risques. Le permis pourra être ainsi refusé ou n'être accordé que sous réserve de certaines conditions dès lors que les constructions sont de nature à porter atteinte à la sécurité ou à la salubrité publique (article R.111-2), à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement, par leur situation, leur destination ou leurs dimensions (article R.111-14-2)<sup>74</sup>, ou encore à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales (article R.121-21).

De surcroît, un permis de construire délivré à une installation classée, compte tenu de sa localisation, pourra obliger le juge à apprécier les nuisances de l'installation pour vérifier si celle-ci est compatible avec le PLU<sup>75</sup>. Il y a donc une connexion puisque lorsqu'un permis est demandé, le refus du permis est légal dans la mesure où le POS le soumet à des conditions qui ne sont pas remplies en l'espèce. La liaison entre les deux législations est également assurée par l'article L.421-8 du code de l'urbanisme permettant au préfet d'instaurer des servitudes tendant à limiter les constructions aux alentours des installations considérées comme dangereuses.

En conséquent, le principe jurisprudentiel se trouve confronté à une coordination réciproque des normes, ce qui tend à lui ôter toute légitimité mais plus encore, selon Marie-France Delhoste, à priver de toute signification la seule évocation de la notion d'indépendance<sup>76</sup>.

## **Paragraphe 2. Un obstacle récurrent : le principe d'indépendance des législations**

On se rend compte que, bien plus qu'une simple articulation entre deux législations, il s'agit de liens fondés sur la prise en compte d'objectifs d'intérêt général - la santé et la sécurité publique - et des droits de propriété. Il s'avère donc nécessaire de mettre fin à cette séparation arbitraire sous peine de voir perdurer les errements actuels.

---

<sup>74</sup> TA Nantes 18 février 1982, « S.E.P.N.B », Rec. p.787

<sup>75</sup> CE 14 avril 1976, « Société de délainage du Pont de Larn », Rec. p.944 – CE 18 mai 1998 « M. et Mme Wabartha », req n°172065

<sup>76</sup> Marie-France DELHOSTE, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, LGDJ, Bibliothèque de droit public, 2001

## A. Le maintien de la séparation arbitraire des législations

Le principe d'indépendance des législations a été énoncé et explicité pour la première fois dans l'arrêt du Conseil d'Etat en date du 1<sup>er</sup> juillet 1959 « *Sieur Piard* »<sup>77</sup> dans lequel il déclare que deux actes administratifs sont indépendants dès lors qu'ils ont été pris en application de deux législations distinctes. En effet, considérant que les textes d'application de la loi du 19 décembre 1917 n'ont ni pour effet, ni pour objet, de créer un lien de subordination réciproque, il en infère que « *ces deux décisions qui doivent être prises en vertu de législations distinctes et selon des procédures entièrement indépendantes, ont chacune une portée et un contenu propre et sont sans connexité l'une avec l'autre* ».

Depuis, cette jurisprudence a été confirmée à de nombreuses reprises, les magistrats manifestant ainsi leur attachement à cette règle jurisprudentielle de l'indépendance. Ainsi, en 1981, le Tribunal administratif de Strasbourg juge qu' « *une prescription, édictée en vertu de dispositions étrangères à la législation sur l'urbanisme, ne saurait être prise en compte pour l'appréciation de la régularité d'un permis de construire* »<sup>78</sup>. La législation urbanistique et le droit des installations classées constituent ainsi deux ensembles normatifs parfaitement distincts, aucun lien d'appartenance à une même unité ne pouvant être établi. De même, concernant l'indépendance en termes de réglementation, dans l'arrêt Agrishell de 1992, la Cour Administrative d'Appel de Lyon affirme qu'on « *ne peut utilement se prévaloir de dispositions qui relèvent de réglementations distinctes de celles des installations classées* », rendant ainsi inopérants les moyens tirés des dispositions du code de l'urbanisme relatives au permis de construire<sup>79</sup>.

Ce principe semble donc être maintenu envers et contre les multiples contestations dont il fait l'objet. La confirmation en a été donnée par le Conseil d'Etat lors d'un rapport relatif au droit de l'urbanisme dans lequel, bien qu'ayant convenu que le principe d'indépendance est quelque peu contraire au bon sens commun, il conclut à la non remise en cause de l'indépendance des législations<sup>80</sup>. En effet, l'indépendance des législations présente le mérite d'empêcher les annulations contentieuses en cascade, ainsi que de simplifier la tâche des services administratifs ne disposant pas des moyens pour appréhender un projet dans l'ensemble de sa complexité.

---

<sup>77</sup> CE 1<sup>er</sup> juillet 1959 « *Sieur Piard* », Lebon p.413-414

<sup>78</sup> TA Strasbourg 11 juin 1981 « *M. Stoeckel c/Préfet du Bas-Rhin* », *RJE* 1982, p.407 et s.

<sup>79</sup> CE 15 juin 1992 « *Société Agrishell* », *op. cit.* p.34

<sup>80</sup> Conseil d'Etat, *Pour un droit plus efficace*, *op. cit.* p. 30

## B. La nécessité d'une véritable intégration des législations

Non seulement les conséquences du principe d'indépendance des législations, mais également l'évolution législative actuelle, incite à plaider en faveur d'un principe de coopération du droit de l'urbanisme et des installations classées.

En premier lieu, si le principe d'indépendance ne correspond pas à la réalité des relations synallagmatiques qui existent entre législations, il est en outre contestable dans le sens où ses conséquences et la logique dont il est porteur, présentent des inconvénients.

D'une part, d'un point de vue contentieux, l'admission par le juge d'une indépendance entraîne la séparation totale de l'examen des actes en concours dans le cadre du litige examiné. Chaque acte produisant ses effets propres, il n'a aucune incidence sur l'existence de l'autre. Il en résulte que l'irrégularité du permis est sans effet sur l'autorisation d'exploiter une installation classée et réciproquement.

De plus, la logique de l'indépendance affecte les conditions de recevabilité du recours. En effet, est considérée comme irrecevable l'exception d'illégalité de l'autorisation d'ouverture d'une installation classée à l'occasion d'un recours contre un permis de construire<sup>81</sup>, ce qu'on peut déplorer. Dans un souci de bon sens et de bonne administration de la justice, la jurisprudence devrait s'assouplir sur ce point en faisant application de la théorie des opérations complexes<sup>82</sup>.

D'autre part, la règle d'indépendance a des prolongements dans la vie administrative car elle conduit à une juxtaposition de plusieurs services indépendants les uns des autres. Cette dissociation a l'inconvénient d'encourager les particularités entre administrations et d'entraîner une instruction cloisonnée des dossiers, au détriment d'une analyse globale qui permettrait d'appréhender les projets dans leur complexité. Le fonctionnement entre services administratifs est ainsi marqué par un défaut de communication, en raison de la spécialisation respective des différents services. En outre, la dualité de compétences entre le préfet et les communes est potentiellement porteuse de conflit, et constitue un facteur de complication pour le pétitionnaire dans ses démarches administratives. L'abandon du

---

<sup>81</sup> Le Conseil d'Etat a ainsi jugé que « le moyen tiré de l'irrégularité de l'autorisation d'ouverture (de l'établissement) à l'appui d'un recours dirigé contre le permis est inopérant » dans l'arrêt du 2 octobre 1964 « Ministre de la Construction c/ Dame Girard », *Rec.* 1964, p.442-443. Cette jurisprudence a été reprise à maintes reprises : voir les arrêts CE 6 juin 1973 « Verne et Beaugier », *Rec.* 1973, p.402-403 ; CAA Lyon 17 novembre 1992 « Société Agrishell », req. n°91LY00362, 90LY00382, 90LY00405, 91LY00838

<sup>82</sup> L'opération complexe se définit comme « une série nécessaire de décisions (qui) concourent pour aboutir à une décision finale » selon R.ODENT (*Contentieux administratif*, Les Cours de Droit, I.E.P Paris, 2<sup>ème</sup> Ed., Fasc. III, p.11101). Cette théorie pourrait se définir comme l'illustration a contrario du principe d'indépendance dans la mesure où les actes constitutifs de l'opération administrative complexe sont liés de façon conditionnelle.

principe d'indépendance présenterait ainsi l'avantage de renforcer la cohérence de l'action administrative en améliorant la procédure d'instruction des différentes autorisations.

En second lieu, l'application du principe d'indépendance des législations se situe à contre-courant de l'évolution législative poussant à la globalisation, et à la promotion du principe d'intégration. Inscrit dans le droit international depuis la Déclaration de Rio<sup>83</sup>, il a été décliné en droit communautaire dès 1993 dans le Traité de Maastricht<sup>84</sup> puis a acquis un caractère fondamental avec le Traité d'Amsterdam de 1997, énoncé à l'article 6 du Traité :

*« Les exigences de la protection de l'environnement, doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable ».*

Au-delà du Traité, le droit communautaire dérivé a emboîté le pas lorsqu'en 1996, le Conseil européen émet une directive recommandant aussi bien la prise en compte de la totalité des phénomènes polluants que leur traitement global. L'article 7 de la directive n°96/61/CE du 24 septembre 1996<sup>85</sup> relative à la prévention et au contrôle intégrés des pollutions dispose en effet que : *« Les Etats membres prennent les mesures nécessaires afin que la procédure et les conditions d'autorisation soient pleinement coordonnées lorsque plusieurs autorités compétentes interviennent, afin de garantir une approche intégrée effective entre toutes les autorités compétentes pour la procédure ».*

Caractérisée par une vision globale de la protection de l'environnement et des problèmes de pollution, l'évolution de la législation, tant au plan national que communautaire, remet en cause le bien-fondé du principe de l'indépendance des législations. Comme nous l'avons vu, l'interdépendance des domaines en droit de l'environnement étant accrue, il est nécessaire d'abandonner ce principe, et plus particulièrement dans les relations entre urbanisme et installations classées.

Par conséquent, il est prégnant que le problème de la prévention des risques industriels par la maîtrise de l'urbanisation est l'objet de considérables enjeux, ce qui amène ensuite à se poser la question de savoir dans quelle mesure les pouvoirs publics sont parvenus à mettre en œuvre une politique de gestion des risques efficace. C'est pourquoi, nous allons envisager dans un second chapitre les difficultés de la maîtrise de l'urbanisation aux abords des industries à risques.

---

<sup>83</sup> Déclaration de Rio du 12 juin 1992 sur l'environnement et le développement (principe 4 relatif à l'intégration de la protection de l'environnement dans le processus de développement)

<sup>84</sup> Article 130 R 2 du Traité de Maastricht qui prévoyait l'intégration des exigences en matière de protection de l'environnement dans les autres politiques de la Communauté.

<sup>85</sup> Directive n°96/61/CE dite IPPC, « Integrated Pollution Prevention and Control », JOCE 10 octobre 1996

## CHAPITRE II.

### Les difficultés de la maîtrise de l'urbanisation aux abords des installations à risques

Depuis l'accident industriel de Seveso survenu en Italie le 10 juillet 1976, de nombreux textes ont permis d'intervenir afin de prévenir les conséquences des accidents survenant sur les sites industriels à hauts risques. Ces textes, bien qu'ayant renforcé les normes de fonctionnement et de contrôle des installations classées concernées, ne sont pas parvenus à permettre une maîtrise de l'urbanisation sans failles aux abords des installations à risques. L'explosion de l'usine AZF à Toulouse le 21 septembre 2001, faisant 30 morts, des milliers de blessés et de considérables dégâts matériels, a ainsi mis en évidence l'ampleur des risques liés à l'insuffisante harmonisation entre développement industriel et planification urbaine. Comme l'a souligné le journaliste J.P Besset, « *Toulouse a découvert avec stupeur qu'elle vivait avec une bombe à retardement fichée en plein cœur des ses HLM, de ses écoles et de ses commerces, et que celle-ci, malgré les assurances officielles avait fini par exploser* »<sup>86</sup>.

Pourtant, il existe des mécanismes juridiques, particulièrement nombreux de surcroît, permettant d'interdire la progression lente mais permanente des habitations. C'est ainsi qu'en France, par l'application combinée du droit de l'urbanisme et de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement, on a tenté d'anticiper le problème de la cohabitation entre installations à risques et urbanisation au moyen de l'éloignement, la planification territoriale, de prescriptions diverses relatives aux activités et aux constructions. Cet ensemble d'instruments forme ainsi un dispositif juridique relativement complexe (Section 1). Aucun d'entre eux n'ayant su prévenir la catastrophe de Toulouse et empêcher l'urbanisation de rejoindre au fur et à mesure les installations industrielles, il convient de s'interroger sur les raisons de cette défaillance, voire sur les possibles améliorations (Section 2).

---

<sup>86</sup> J.P BESSET, « Toulouse se relève difficilement de l'explosion de l'usine AZF », *Le Monde*, samedi 21 septembre 2002

## SECTION 1. Un arsenal juridique complexe

La question de la maîtrise de l'urbanisation aux abords des installations industrielles à risques a suscité l'intervention de nombreux textes au niveau national. De ce fait, « *les autorités administratives n'ont que l'embarras du choix du fondement juridique pour assurer une maîtrise effective de la propension des villes, (...) à venir grignoter, chaque fois d'un peu plus près les quelques parcelles disponibles entourant les zones industrielles* »<sup>87</sup>. En effet, la question de la maîtrise de l'urbanisation autour des installations industrielles ne datant pas d'hier, des instruments juridiques se sont vus successivement confier la prise en compte de cet objectif. Il en résulte un arsenal juridique complet, mais également complexe.

Ces instruments relèvent de la compétence de différents acteurs, ce qui s'explique par la répartition des compétences en matière d'urbanisme suite à la décentralisation. La loi n°83-8 du 7 janvier 1983 a conféré aux communes la responsabilité des documents d'urbanisme locaux ainsi que de la délivrance des permis de construire, et ce sous le contrôle de légalité a posteriori de l'Etat dans la mesure où les actes des communes doivent être conformes à certaines règles de portée supérieure. Par ailleurs, le législateur a donné les moyens à l'Etat d'imposer aux communes la prise en compte d'intérêts supra communaux, par l'institution de servitudes résultant tant du code de l'urbanisme que du droit des installations classées. Nous pourrions ainsi envisager les instruments juridiques qui relèvent de la compétence de l'Etat, puis ceux qui relèvent des collectivités locales.

### **Paragraphe 1. Les instruments relevant de la compétence de l'Etat**

Du fait de sa compétence historique en matière de maîtrise des risques par la mise en place du droit des installations classées, l'Etat s'impose comme l'acteur incontournable du processus tendant à une cohabitation « pacifique » entre installations classées et urbanisation. Pour ce faire, il ne se contente pas d'user des outils juridiques fondés sur le droit des installations classées, certaines dispositions du code de l'urbanisme ayant permis également à l'Etat de récupérer sa compétence d'urbanisme initiale. Il conserve ainsi la faculté d'imposer aux collectivités la mise en œuvre de projets d'utilité publique en matière de risques technologiques quand il l'estime nécessaire.

---

<sup>87</sup> Xavier LARROUY-CASTERA « Réglementation des installations classées à hauts risques et maîtrise de l'urbanisation : des insuffisances majeures », *Dr. Env.* n°94, décembre 2001

## A. Les instruments spécifiques issus de la législation des installations classées

La législation ICPE, relevant exclusivement de l'Etat, offre un panel de mesures, a priori tout aussi efficaces que les mesures instituées par le droit de l'urbanisme. Nous pourrions voir lors de nos développements que l'instrument principal et le plus performant, mis au service de l'Etat, s'avère être les servitudes d'utilité publique.

### 1. Les distances d'éloignement conditionnant les arrêtés d'autorisation

Si le principe d'éloignement des installations classées dangereuses a été abandonné, il demeure en revanche une faculté de l'administration qui peut subordonner la délivrance de l'arrêté d'autorisation à l'éloignement des habitations.

La fixation des distances d'isolement peut résulter de l'arrêté préfectoral autorisant l'exploitation de l'installation, mais également d'un texte réglementaire (arrêtés ministériels). D'une part, la délivrance des autorisations ICPE peut être subordonnée par le préfet « *notamment à leur éloignement des habitations, immeubles habituellement occupés par des tiers, établissements recevant du public, cours d'eau, voies de communication, captage d'eau ou des zones destinées à l'habitation par des documents d'urbanisme opposables aux tiers* ». Il ne s'agit que d'une simple faculté prévue par l'article 3 alinéa 3 de la loi du 19 juillet 1976, codifié à l'article L.512-1 du code de l'environnement. D'autre part, des distances d'isolement peuvent être imposées au cas par cas pour certaines installations dangereuses sur le fondement d'un arrêté ministériel définissant les conditions d'autorisation de l'installation en cause. Elles ne sont possibles que si elles sont prévues par un texte. Ainsi, l'article L.512-5 du code de l'environnement (article 7 de la loi précitée) dispose que « *le ministre chargé des installations classées peut fixer par arrêté (...) les règles générales et prescriptions techniques* » visant certaines catégories d'installations classées.

Or, la démarche adoptée par l'administration s'est avérée méconnaître la notion d'éloignement inscrite dans la loi. En effet, ces servitudes ont été interprétées comme permettant d'imposer à l'exploitant la charge de faire respecter les distances d'éloignement, en traitant avec le tiers voisin au moyen de servitudes ou accords privés<sup>88</sup>. Cette démarche a été amplement critiquée<sup>89</sup> et a été battue en brèche par les juges. C'est ainsi que le Conseil

---

<sup>88</sup> A cet égard, la circulaire n°86-38 du 24 novembre 1986 relative à la maîtrise de l'urbanisation autour des sites industriels à hauts risques énonce deux moyens de faire respecter les distances d'isolement en demandant aux préfets d'inciter les industriels à acquérir les terrains autour de leurs installations dangereuses ou de constituer des servitudes conventionnelles *non aedificandi*, ces deux moyens supposant le consentement des propriétaires fonciers riverains.

<sup>89</sup> Qu'il s'agisse de l'acquisition des terrains voisins ou de la constitution de servitudes privés, ces opérations sont apparues inadaptées, au plan juridique comme économique. Cela aurait supposé que l'autorisation soit délivrée

d'Etat a considéré dans un arrêt en date du 24 septembre 1992<sup>90</sup>, qu' « *en l'absence de dispositions législatives l'habilitant à imposer de telles obligations aux exploitants* », le ministre n'avait pu légalement obliger les exploitants d'installations classées à mettre en œuvre, sous leur responsabilité, des distances d'éloignement. Un arrêt plus récent de la Cour administrative d'appel de Lyon<sup>91</sup> est venu confirmer la faveur des juges du fond pour la jurisprudence *UIC*. Elle a ainsi jugé que les dispositions d'un arrêté préfectoral fixant une distance d'éloignement des constructions sur 650 mètres avaient nécessairement pour objet :

- « *soit de créer des servitudes d'utilité publique concernant l'utilisation du sol, au sens de l'article 7-1 de la loi du 19 juillet 1976,* »
- « *soit d'imposer à l'exploitant de prendre toute mesure utile pour s'assurer que, postérieurement à l'ouverture de son établissement, l'urbanisation éventuelle de la zone concernée respectera les limites et l'interdiction fixées par l'administration dans l'arrêté d'autorisation* ».

Elle a ensuite indiqué que de telles prescriptions ne sauraient trouver leur base légale dans les dispositions de l'article de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1976. Cette jurisprudence a été confirmée depuis,<sup>92</sup> et l'administration ne peut donc imposer à l'industriel des restrictions quant à l'utilisation des terrains voisins<sup>93</sup>. La loi prévoit donc l'éloignement des installations et non celui des habitations. Cet éloignement concerne en outre, la délivrance de l'autorisation ou le refus d'une telle délivrance, et non la situation juridique des terrains avoisinants susceptibles d'appartenir à des tiers.

La mise en échec par le juge de la mise en oeuvre de servitudes conventionnelles afin de faire respecter par l'exploitant les distances d'éloignement n'a pas créée une lacune dans le

---

sous réserve que le pétitionnaire maîtrise le foncier autour de son installation. De plus, Michel Prieur avait observé qu' « *on ne voit pas sur quelle base légale on peut s'appuyer pour imposer par voie administrative, une servitude de droit privé sans aucune garantie pour les propriétaires et donc dans des conditions qui contredisent le régime des servitudes administratives* » (Michel PRIEUR, « La maîtrise de l'urbanisation autour des installations industrielles », *RJE*, 3/1988, p.281) .

<sup>90</sup> CE 25 septembre 1992, « Union des industries chimiques et autres », req n°88.141, 91.714 et 109.888., JCP ed.G 1992, IV, 2791, Rec. CE 1992, p.347

<sup>91</sup> CAA Lyon 13 mai 1997, « Ministre de l'environnement c/GIE Géométhane », req. n°94 -1010

<sup>92</sup> CE 21 février 1997, « Société de production de gaz liquéfié », Rec. T., p.950

<sup>93</sup> Cependant, la position du juge n'est peut-être pas si claire qu'elle y semble au regard d'un arrêt du 5 avril 2002, rendu par le Conseil d'Etat « Syndicat national des activités du déchet, Groupement national des PMEDU Déchets et environnement, Union nationale des exploitant du déchet » n°21274. En effet, sur le fondement de l'article 7 de la loi du 19 juillet 1976, le juge a admis que la ministre de l'environnement puisse imposer que la zone à exploiter soit à plus de 200 mètres des limites de la propriété sauf à ce que l'exploitant apporte des garanties équivalentes en terme d'isolement. Néanmoins, il convient de souligner que l'arrêté ministériel est intervenu en matière d'installations de stockage de déchets ménagers alors qu'à l'époque aucune disposition législative ne permettait l'institution de servitudes d'utilité publique au voisinage d'un centre de stockage de déchets (depuis la loi n°2002-276 du 27 février 2002 modifiant l'article L.515-12 du code, il est dorénavant possible au préfet d'instituer les servitudes aussi bien sur l'emprise du site de stockage que dans une bande de 200 m autour la zone d'exploitation).

système juridique de maîtrise de l'urbanisation. En effet, les servitudes *non aedificandi* de droit privé sont loin de présenter la même pérennité que les servitudes administratives puisqu'en matière contractuelle, le consentement demeure la loi des parties. La seule mesure légale consiste à créer une servitude d'utilité publique, qui offre de meilleures garanties.

## 2. Les servitudes d'utilité publique instaurant de véritables périmètres d'isolement

La servitude d'éloignement au profit des installations dangereuses, après un long processus d'élaboration<sup>94</sup>, est née de la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, qui a modifié la loi du 19 juillet 1976 en y insérant les articles 7-1 à 7-4, codifiés aux articles L.518-8 à L.515-11 du Code de l'environnement.

Il s'agit de servitudes administratives affectant l'utilisation du sol autour des installations classées les plus dangereuses<sup>95</sup>. La restriction essentielle quant à leur champ d'application venait du fait qu'elles ne peuvent être instituées qu'autour des installations classées nouvelles sur des sites nouveaux. Désormais, leur champ d'application est étendu, par la loi du 30 juillet 2003, aux risques supplémentaires créés par une installation nouvelle sur un site existant ou par la modification d'une installation existante nécessitant la délivrance d'une nouvelle autorisation. Cette extension est d'autant plus essentielle que ces servitudes constituent l'unique base légale dont dispose le préfet pour imposer autour des installations à risques une maîtrise de l'urbanisation sur des périmètres de protection<sup>96</sup>. Quant aux risques pris en compte, il s'agit de ceux susceptibles de créer « *par danger d'explosion ou*

---

<sup>94</sup>Pour un historique détaillé voir l'article de M. PRIEUR, « La maîtrise de l'urbanisation autour des installations industrielles », *RJE*, 3/1988, p.281. En effet, dès la préparation de la future loi du 19 juillet 1976, le gouvernement avait envisagé la possibilité de créer un périmètre *non aedificandi* autour des établissements de première classe mais suite à de nombreuses modifications, le projet initial a donné lieu à l'article L.421-8 examiné ci-dessous. Puis, en 1983, fut créé un groupe de travail auprès de la section « patrimoine naturel » du Conseil des Ponts et Chaussées, chargé d'étudier la mise en vigueur de distances d'éloignement autour d'installations dangereuses qui mit au point un avant-projet de loi qui échoua. Enfin, un groupe de travail présidé par le conseiller d'Etat Gardent, créé en 1986, fut chargé d'examiner les textes en vigueur et de proposer des réformes, privilégiant l'extension du périmètre issu de l'article L.421-8 dans les zones couvertes par un POS. Le ministère de l'environnement opta en faveur d'une nouvelle servitude d'utilité publique, et l'inséra par amendement, au cours des débats du Sénat sur la loi du 22 juillet 1987.

<sup>95</sup> C'est le décret n°99-1220 du 28 décembre 1999 modifiant la nomenclature des installations classées qui détermine la liste des installations susceptibles de donner lieu à l'instauration de telles servitudes. Ainsi, elles ne peuvent concerner que des installations classées soumises à autorisation et répertoriées dans la catégorie S de la nomenclature annexée au décret du 20 mai 1953 modifié, ainsi que l'ensemble des installations d'un même établissement relevant d'un même exploitant sur un même site, dès lors que l'établissement satisfait à la condition figurant en annexe 4 du décret de 1999.

<sup>96</sup>En effet, celui-ci ne peut, sur le fondement de l'article L.512-1 du code de l'environnement, imposer à l'exploitant de veiller à la maîtrise de l'urbanisation avoisinante (CAA Lyon, 13 mai 1997, « Ministre de l'environnement c/GIE Géométhane », n° 94LY01010)

*d'émanation des risques importants pour la santé ou la sécurité des populations voisines et pour l'environnement* » (article 24-1 du décret 89-837 du 14 novembre 1989)<sup>97</sup>.

L'initiative de l'institution de la servitude appartient concurremment au préfet, au maire de la commune d'implantation et à l'exploitant. Le préfet établit un projet après avoir pris l'avis des services compétents, qui sera soumis à enquête publique. Une fois achevé, l'inspection des installations classées établit un rapport soumis au conseil départemental d'hygiène auprès duquel le maire ou le demandeur peuvent se faire entendre. Le préfet peut ensuite délimiter le périmètre à l'intérieur duquel les servitudes sont établies, sauf en cas d'avis défavorable du conseil municipal, du commissaire-enquêteur ou du demandeur de l'autorisation<sup>98</sup>. Le texte institutif est notifié au maire concerné et au demandeur de l'autorisation, ainsi qu'aux propriétaires et aux titulaires de droits réels immobiliers, puis il fait l'objet de mesures de publicité. Enfin, les servitudes doivent être annexées au plan local d'urbanisme dans les conditions prévues à l'article L.126-1 du Code de l'urbanisme, sous peine d'inopposabilité des servitudes non publiées, après expiration du délai d'un an (article L.515-10 du code de l'environnement)<sup>99</sup>.

L'article L.515-8 du Code de l'environnement énumère les servitudes susceptibles d'être imposées comme la limitation ou l'interdiction d'implanter des constructions ou des ouvrages et d'aménager des terrains de camping ou de stationnement de caravanes ainsi que la subordination des autorisations de construire tendant à limiter le danger d'exposition aux explosions ou concernant l'isolation des bâtiments au regard des émanations toxiques. Elles peuvent aussi prévoir la limitation des effectifs employés dans les installations industrielles et commerciales qui seraient créées ultérieurement. Les servitudes peuvent s'appliquer de façon modulée dans un même périmètre, en tenant compte de la nature et de l'intensité des risques encourus. Elles n'ont pas d'effet rétroactif et ne peuvent comporter des obligations de démolir ou d'abandonner les constructions existantes édifiées en conformité avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur avant l'institution des servitudes<sup>100</sup>.

---

<sup>97</sup> L'article 24-3 du même décret énumère plus précisément les risques auxquels il doit être paré et les événements dont on doit prévenir les effets.

<sup>98</sup> Dans ce cas, le périmètre est fixé par décret en Conseil d'Etat.

<sup>99</sup> A cet égard, le Conseil d'Etat a considéré que l'omission d'une servitude parmi les annexes a pour seul effet de la rendre inopposable aux demandeurs d'autorisation d'occupation du sol, mais elle est sans influence sur la légalité de l'arrêté attaqué (portant approbation du PLU). CE, 9 mars 1990, « Stockhausen et Trudelle », rec. tables p.1034

<sup>100</sup> Cette impossibilité se justifie en raison du coût trop important que cela représenterait pour les collectivités. En outre, comme le souligne Michel DESPAX, on peut y voir « *le souci légitime de ne pas remettre en cause les droits acquis* ». (M. DESPAX, « Les servitudes autour des installations classées pour la protection de l'environnement », *Droit et Ville* n°30, 1990, p.127)

L'article L.515-11 du Code de l'environnement met à la charge de l'exploitant l'obligation d'indemniser les propriétaires des fonds servants, à la condition que le préjudice subi par le propriétaire ou les titulaires de droits réels soit direct, matériel et certain<sup>101</sup>.

Les servitudes de protection examinées ci-dessus ont été complétées par les dispositions de l'article L.515-12 du même Code, relatives aux terrains pollués et aux sites de stockage de déchets ou d'anciennes carrières. Le régime juridique des servitudes de l'article L.515-12 a été calqué sur celui des servitudes d'éloignement. Néanmoins, le décret du 21 septembre 1977 modifié précise qu'elles peuvent être demandées à tout moment par l'exploitant, le maire ou le préfet, ces servitudes ayant vocation à être instituées sur des sites existants.

Si les servitudes de l'article L.515-8 n'ont que depuis peu une influence sur le bâti existant, elles ont permis néanmoins d'instaurer de véritables périmètres de protection inconstructibles autour des installations dangereuses qui se sont créées depuis 1987. C'est pourquoi l'exploitant qui souhaite implanter son installation, dans une zone peu ou pas urbanisée, a tout à intérêt à solliciter la mise en place d'une telle garantie de l'isolement de son installation.

## B. Les servitudes instituées au titre de la législation d'urbanisme

En vertu de plusieurs dispositions du code de l'urbanisme et au titre de ses pouvoirs en matière d'urbanisme, le représentant de l'Etat peut établir des périmètres d'isolement autour des installations classées à risques. Ces instruments témoignent des hésitations du législateur quant à confier des prérogatives trop importantes aux communes ainsi que d'une réticence à trop disperser les compétences d'urbanisme et d'aménagement. Ceci s'est traduit par la récupération de sa compétence d'urbanisme par l'Etat qu'il exerce quand il estime son action trop limitée par son contrôle de légalité en matière de risques technologiques.

Il s'agit des servitudes prévues à l'article L.421-8 du code de l'urbanisme ainsi que de la procédure de Projet d'intérêt Général (PIG), visée par les articles L.121-12 et R.121-13 du même code.

---

<sup>101</sup> La demande d'indemnisation doit être adressée à l'exploitant de l'installation dans les trois ans qui suivent la notification de la décision institutive de la servitude. A défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée par le juge de l'expropriation.

## 1. Les périmètres de protection issus de l'article L.421-8 du code de l'urbanisme

Depuis la loi du 31 décembre 1976<sup>102</sup>, l'article L.421-8 du code de l'urbanisme permet au préfet de délimiter par arrêté, dans les zones non couvertes par un plan d'occupation des sols ou un plan local d'urbanisme, un périmètre à l'intérieur duquel toute construction nécessitant un permis de construire peut être « *soumise à des règles particulières rendues nécessaires par l'existence d'installations classées* ». Les dispositions de l'article L.421-8 ne reflètent en rien l'ambition initiale qui a été à l'origine de ces servitudes, puisqu'en définitive, « *ce n'est pas une zone non aedificandi qui a été instituée autour des installations classées mais un simple périmètre facultatif de protection aux effets limités* »<sup>103</sup>. En effet, le Gouvernement avait envisagé dans un des avant-projets de la loi de créer autour des établissements de première classe un périmètre de protection sous forme de servitude *non aedificandi*, dont l'indemnisation aurait été assumée par l'exploitant<sup>104</sup>. Ce projet initial a ensuite subi des modifications substantielles avant d'être introduit dans le code de l'urbanisme.

Il existe donc un zonage facultatif à l'initiative du préfet, sous la forme d'un périmètre de protection comportant certaines servitudes imposées aux immeubles voisins. La nature des sujétions susceptibles d'être arrêtées n'avait pas été précisée par la loi. Une réponse ministérielle a indiqué que l'article L.421-8 concernait les « *règles relatives à l'éloignement réciproque des constructions à usage d'habitation et des constructions de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique* »<sup>105</sup>, sans pour autant mettre fin au débat doctrinal quant à la possibilité d'interdire des constructions. En vertu de l'article R.421-52 du code de l'urbanisme, l'arrêté préfectoral est pris après consultation des services intéressés, avis du conseil municipal et à l'issue d'une enquête publique -de type expropriation- qui peut être confondue avec l'enquête préalable d'ouverture d'installations soumises à autorisation.

Mais il convient de bien souligner que le champ d'application de l'article L.421-8 reste nécessairement restreint puisque les périmètres de protection ne peuvent être mis en

---

<sup>102</sup> C'est la même loi qui a consolidé les droits acquis des exploitants, par l'article L.421-9 du code de l'urbanisme. Cette réforme n'a pas été remise en cause par la loi puisqu'on trouve aujourd'hui ce principe, déjà inscrit dans le droit positif en 1976, dans l'article L.112-16 du code de la construction : c'est la fameuse théorie de la préoccupation fustigée à juste titre par la doctrine.

<sup>103</sup> Michel PRIEUR, « Le nouveau régime des installations classées, continuité ou changement » - *JCP*, 1979, Ed. G, I, n°2928

<sup>104</sup> Ce projet qui n'a pas abouti en 1976 présente de nombreuses similitudes avec les dispositions introduites par la loi du 22 juillet 1987 relative aux servitudes d'utilité publique.

<sup>105</sup> Réponse ministérielle, JOAN Q 20 avril 1998, 2271, *BJDU*, n°3/1998.238

œuvre, ni dans les zones couvertes par un POS<sup>106</sup>, ni autour des installations classées soumises à l'article L.515-8 et suivants de la loi. De ce fait, la mise en œuvre de ces servitudes ne peut que s'avérer limitée, d'autant plus que par application de l'article L.160-5 du code de l'urbanisme, la loi ne prévoit pas que l'institution de ce périmètre de protection donne lieu à indemnisation des propriétaires concernés<sup>107</sup>.

## 2. Le mécanisme des PIG

Le projet d'intérêt général, issu de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983<sup>108</sup>, a été conçu pour permettre à l'Etat de faire prévaloir les intérêts nationaux dont il est le garant en contraignant les communes à prendre en compte les intérêts collectifs qui dépassent le cadre de leurs limites territoriales. Le mécanisme du PIG constitue ainsi un contrepoids de la décentralisation<sup>109</sup>. De plus, le PIG fut institué dans l'idée de donner une arme de dissuasion à l'Etat à l'encontre des communes qui se laisseraient influencer sous certaines pressions dans un but qui ne serait plus d'intérêt général (sous la pression d'aménageurs fonciers par exemple).

Selon l'article R.121-3 du Code de l'urbanisme, peut être constitutif d'un PIG, tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection, présentant un caractère d'utilité publique<sup>110</sup> et destiné « *à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil des populations défavorisées, à la protection du patrimoine culturel ou naturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles ou à l'aménagement agricole ou rural* ».

S'il ne fait aucun doute qu'un ouvrage de protection est susceptible de constituer un PIG, il est plus surprenant que puisse constituer un « projet » l'édiction de prescriptions juridiques

---

<sup>106</sup> Le fait qu'un tel mécanisme ait été réservé aux zones situées en dehors des PLU est très significatif. Cela montre que dans l'esprit du législateur le plan d'urbanisme est censé résoudre les problèmes de cette nature, même si aucune circulaire n'avait préconisé la prise en compte de la localisation des installations dangereuses lors de l'élaboration d'un POS.

<sup>107</sup> Toutefois, les acquéreurs postérieurs des terrains doivent être informés, par une mention dans leur acte de vente et leur permis de construire, de l'existence des servitudes qui en découlent.

<sup>108</sup> Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, *JORF* 9 janvier 1983

<sup>109</sup> Cette thèse a été développée lors du 89<sup>ème</sup> congrès annuel des notaires sur l'urbanisme (Notaires de France, 1993).

<sup>110</sup> Le juge contrôle le respect de cette exigence en faisant application de la technique traditionnelle du bilan "coût- avantage" (à titre d'exemple, voir l'arrêt CAA Paris, 16 mars 2000, n°97PA03596, « Association Vigilance Environnement »).

tendant à limiter les différentes occupations des sols autour des sites à risques<sup>111</sup>. Or, le Conseil d'Etat, dans un arrêt amplement critiqué par la doctrine, « Commune de Soulom », n'a pas hésité à reconnaître que constitue un PIG la mesure de protection en elle-même, résultant de l'interdiction de construire dans un certain rayon autour d'un dépôt d'ammoniac<sup>112</sup>. Après avoir rappelé que le préfet pouvait légalement, « à condition qu'il présente un caractère d'utilité publique, arrêter comme projet d'intérêt général l'institution d'une zone de protection destinée à prévenir les risques résultant de la présence d'une usine », il a apprécié le caractère d'utilité publique du projet et considéré que « le projet de zone de protection d'un rayon de 700 mètres autour de la sphère d'ammoniac liquéfié de 1000 tonnes [...] présente un caractère d'utilité publique. Considérant que compte tenu de la gravité des risques entraînés par la présence de cette sphère, ni l'atteinte que ce projet porte à la propriété privée ou à d'autres intérêts publics, ni ses inconvénients d'ordre social ne sont excessifs eu égard à l'intérêt qu'il présente ». La Haute Assemblée a maintenu sa position jurisprudentielle en considérant, dans un arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 1998, comme régulière la définition d'un périmètre de protection autour de dépôts d'hydrocarbures de plus de 100 000 m<sup>3</sup> de capacité<sup>113</sup>. Le juge semble ainsi méconnaître non seulement le principe selon lequel une servitude administrative ne peut trouver sa source que dans la loi, mais également la nature du mécanisme des PIG qui n'est selon l'expression de Frank Moderne qu'un « vecteur de règles juridiques »<sup>114</sup>. Toutefois, bien que cette utilisation du PIG soit contestable sur le fond du droit, elle permet à l'Etat de contraindre les communes à mettre en place des périmètres de protection, quand celles-ci s'y refusent du fait des enjeux économiques en cause.

D'un point de vue procédural, le projet doit d'abord faire l'objet d'une décision, tenue à la disposition du public<sup>115</sup>, qui arrête le principe et les conditions de sa réalisation. Une fois les formalités préalables accomplies, le projet d'intérêt général est définitivement arrêté par un nouvel arrêté préfectoral en vue de sa traduction dans un document d'urbanisme local, car il

---

<sup>111</sup> En effet, la circulaire n°86-38 du 24 novembre 1986 relative à la maîtrise de l'urbanisation autour des sites industriels à hauts risques précise que pour qu'une zone de prévention des risques puisse être qualifiée de PIG, cela nécessite « l'élaboration d'un document décrivant le projet de maîtrise de l'urbanisation, (...) présentant de manière globale l'ensemble des actions en matière de sûreté qui sont menées sur le site (...), le projet de maîtrise des sols n'en constituant qu'un aspect ». Le « projet » consiste donc à définir un contenu d'actions à entreprendre et d'engager ces réalisations pour l'avenir, en échappant ainsi à une servitude pure et simple.

<sup>112</sup> CE 3 février 1992, « Commune de Soulom », Rec. p.52, *RJE* 3-1992, p.389, note R. LAFORE, *LPA*, 1992, n°82, note P. HOCREITERE

<sup>113</sup> CE, 1<sup>er</sup> juillet 1998, « SCI Simian et Association pour la sauvegarde des Pugetois », req. n°155864

<sup>114</sup> F. MODERNE, « Les PIG dans le droit de l'urbanisme », *CJEG*, août-septembre 1986, p.301

<sup>115</sup> Cependant, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a jugé que la méconnaissance de l'obligation de mise à disposition du public n'avait pas eu pour effet d'entacher d'illégalité l'arrêté préfectoral instituant le PIG, ce qui va à l'encontre du souci actuel d'une plus vaste information du public. (CAA Bordeaux, 12 avril 2001, n°97BX30216, « Groupement de défense de la population de la Californie »)

n'est directement opposable aux tiers que par la médiation d'un document local d'urbanisme révisé. Dans le cas où le PIG est préexistant au PLU, le préfet doit le porter à la connaissance du maire (article R.121-1 du code de l'urbanisme)<sup>116</sup>. A l'inverse, dans le cas d'un PLU déjà en vigueur, le document d'urbanisme doit être révisé, ou modifié, pour prendre en compte la nouvelle situation ainsi créée<sup>117</sup>.

Enfin, il faut rappeler que les servitudes nées d'un projet d'intérêt général n'ouvrent pas droit à indemnité, conformément au principe général posé par l'article L.160-5 du Code de l'urbanisme<sup>118</sup>, disposition qui n'a cessé de soulever des controverses<sup>119</sup>.

## **Paragraphe 2. Les possibilités d'intervention des collectivités locales**

Les collectivités locales interviennent désormais, depuis la loi de décentralisation n°83-8 du 7 janvier 1983, de manière inédite, dans un domaine jusque là réservé à l'Etat, assumant son rôle de prévention des risques. De fait, elles ont désormais les moyens de susciter des régulations efficaces.

En effet, elles peuvent tout d'abord intervenir par l'intermédiaire des documents d'urbanisme lors de la fixation des règles de planification de l'espace urbain. C'est ainsi que depuis 1987, les schémas de cohérence territoriale<sup>120</sup> doivent prendre en considération, au niveau supra communal, les risques technologiques (article L. 121-1 du code de l'urbanisme), fournissant ainsi l'occasion aux communes d'intégrer sur un plan d'ensemble les prévisions qu'imposent l'implantation d'installations dangereuses, avec lesquelles devront être compatibles les dispositions du PLU. Toutefois, eu égard à l'objet des SCOT<sup>121</sup>, ils ne feront pas l'objet de développements ultérieurs, leur impact sur la maîtrise de l'urbanisation aux abords des installations à risques restant limité. De façon plus déterminante, les communes sont

---

<sup>116</sup> En cas de carence de la commune, le préfet doit, soit saisir le juge par la voie du déféré, soit procéder lui-même à la mise en compatibilité du PLU avec le PIG.

<sup>117</sup> En application de l'article L.123-14 du code de l'urbanisme, l'information délivrée par le préfet fait courir le délai d'un mois à l'issue duquel la commune fait savoir si elle entend opérer la modification ou la révision. Si les documents d'urbanisme ne permettent pas la mise en œuvre du PIG, le préfet peut mettre en demeure la commune de modifier ou de réviser son PLU. En cas de refus de la commune, le préfet se substitue aux autorités locales en approuvant le plan après avis du conseil municipal et enquête publique afin de rendre compatible le PIG et le document d'urbanisme.

<sup>118</sup> On indiquera que l'indemnisation résultant des dispositions de l'article L.160-5 n'est pas totalement exclue en matière de PIG (CAA Bordeaux, 8 avril 1993, n°92BX00296, « Commune de Saint-Gaudens »)

<sup>119</sup> J.Y. CHEROT « Faut-il indemniser les servitudes d'environnement ? », Centre international sur les problèmes de l'environnement, Paris 1992

<sup>120</sup> La loi Solidarité et renouvellement urbain n°2000-1208 du 13 décembre 2000 a remplacé les anciens schémas directeurs par les schémas de cohérence territoriale. Il s'agissait de créer une véritable planification stratégique et non plus de se contenter d'une simple juxtaposition de politiques communales.

<sup>121</sup> Ils tendent en effet pour l'essentiel à fixer les orientations fondamentales de l'organisation de l'espace en termes d'objectifs, sans pour entrer dans les détails de l'affectation des sols.

compétentes pour définir elles-mêmes, à travers l'adoption d'un plan local d'urbanisme, les modalités d'occupation et d'utilisation des sols sur leur territoire. Ainsi, la prise en compte des risques technologiques s'exerce en premier lieu aux stades de l'adoption puis de la révision du PLU.

De surcroît, les communes peuvent également intervenir en matière de risques technologiques au stade de la délivrance des autorisations d'occupation du sol .

#### A. Le rôle fondamental de la planification urbaine dans la gestion des risques industriels

En tant qu'instrument de synthèse de l'utilisation des sols, issu de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000, le rôle du plan local d'urbanisme ne se limite pas à fixer les règles du droit commun de l'utilisation des sols. Il doit être également « *conçu comme le réceptacle au sein duquel doit être pris en compte l'ensemble des politiques publiques susceptibles d'affecter l'utilisation de l'espace communal, et en particulier, les risques industriels ou naturels* »<sup>122</sup>. A cet égard, les changements intervenus lors de la loi "Urbanisme et Habitat"<sup>123</sup> n'ont pas diminué le rôle du PLU en matière de maîtrise des risques, qui reste un instrument déterminant au service des collectivités, voire renforcé, chargé de mettre en œuvre un équilibre global entre les préoccupations d'aménagement et d'environnement.

##### 1. Le PLU : un instrument à vocation de synthèse de l'occupation des sols

De façon globale, la loi SRU devrait d'abord fournir aux communes l'occasion de s'interroger sur la gestion de l'urbanisation autour des sites sensibles dans le temps<sup>124</sup>. En effet, si le POS avait été conçu comme un instrument de planification réglementaire destiné à maîtriser l'extension urbaine, le législateur a souhaité faire du PLU un outil permettant de mettre en mouvement une véritable politique urbaine, tournée vers l'organisation et le traitement des tissus urbains existants. Afin de parvenir à cet objectif, la loi SRU contraint les communes à faire figurer dans leur PLU un projet d'aménagement et de développement durable (PADD)<sup>125</sup>. Il constitue un document de synthèse, dans lequel est exprimé le projet de la

---

<sup>122</sup> Jean Pierre BOIVIN, « Maîtrise de l'urbanisation autour des sites à risques : bilan et perspectives ouvertes par les futurs PPRT », *BDEI*- n° spécial /2002, p.34

<sup>123</sup> Loi UH n°2003-590 du 2 juillet 2003, *JORF* 3 juillet 2003

<sup>124</sup> Les PLU succèdent en effet aux plans d'occupation des sols (POS), et doivent, comme leurs prédécesseurs édicter des règles d'occupation du sol, mais ils doivent aller plus loin dans le sens du renouvellement urbain en définissant un projet d'aménagement urbain qui couvre l'intégralité du territoire communal.

<sup>125</sup> Voir l'article L.123-1 alinéa 2 et l'article R.123-3 du code de l'urbanisme: « *Le projet d'aménagement et de développement durable définit, dans le respect des principes et des objectifs définis aux articles L.110 et L.121-1,*

commune, mais il peut également contenir des mesures et actions concrètes à entreprendre dans le futur. Les rédacteurs du PADD auront ainsi la possibilité, au lieu de se limiter au simple exposé des considérations urbanistiques, de procéder à une analyse ciblée des impacts sociaux, économiques et environnementaux induits par les installations classées, en mettant ainsi en balance les risques de nuisances que ces dernières risquent d'engendrer par rapport aux avantages qu'elles génèrent pour la collectivité. Même si cet outil a vu sa portée limitée par la loi UH, il n'en joue pas moins un rôle déterminant<sup>126</sup>.

Par ailleurs, si les plans d'urbanisme locaux ou les plans d'occupation des sols sont établis à l'initiative et sous la responsabilité des communes, celles-ci ne disposent pas d'une totale liberté pour en fixer le contenu car elles doivent respecter un certain nombre de règles de fond définies au niveau national, parmi lesquelles les principes généraux du droit de l'urbanisme qui figurent aux articles L.110 et surtout L.121-1 du code de l'urbanisme. Les communes ne peuvent omettre de prendre en compte les préoccupations, qui apparaissent essentielles au niveau de l'Etat. Ces contraintes existaient sous l'empire du régime antérieur à la loi SRU et ont été maintenues par le législateur.

En premier lieu, l'article L.110 du code de l'urbanisme fait obligation aux collectivités publiques d'assurer « *la protection des milieux naturels et des paysages ainsi que la sécurité et la salubrité publiques* »<sup>127</sup>. Malgré des hésitations de la part de l'administration et de nombreuses divergences de la doctrine, cette règle est une véritable obligation de fond. Le Conseil d'Etat a tranché le débat en jugeant que le zonage du plan d'occupation des sols devait respecter les intérêts visés à l'article L.110 du Code de l'urbanisme, et ce, sous le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation éventuellement exercé par le juge<sup>128</sup>. Cette jurisprudence a été confirmée depuis<sup>129</sup>, mais il convient de souligner que la Haute Assemblée considère que cet article énonce des objectifs qui ne sont pas opposables aux demandes de permis de construire<sup>130</sup>. L'article L.110 du code de l'urbanisme constitue ainsi

---

*les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues par la commune, notamment en vue de favoriser le renouvellement urbain et de préserver la qualité architecturale de l'environnement* ».

<sup>126</sup> Si la loi SRU avait prévu que le PADD serait directement opposable aux autorisations d'urbanisme, la loi UH, suite aux contestations des élus, en fait un document simple qui a pour simple fonction de présenter le projet communal, même si les parties du PLU ayant valeur juridique doivent être cohérentes avec lui.

<sup>127</sup> La référence à la sécurité et la salubrité publique a été insérée dans ce texte par la loi du 22 juillet 1987 précitée.

<sup>128</sup> CE 21 octobre 1994, « Commune de Bennwihr », Rec. tables p. 1245, *RDJ* 1996, p.284. Le Conseil d'Etat avait considéré qu'une commune commet une erreur manifeste d'appréciation en créant une zone à vocation industrielle en bordure d'un site classé constituant un parc paysager attirant de nombreux visiteurs.

<sup>129</sup> Il a été jugé que cet article s'impose lors de l'élaboration des documents d'urbanisme par le Conseil d'Etat à propos d'une zone de préemption créée par le département dans un arrêt CE 3 juillet 1998, « Préfet du département des Yvelines »

<sup>130</sup> CE 17 mars 1993, n°133 648, « Mme Meunier et autres »

un instrument qui peut servir à prévenir des situations conflictuelles liées à la coexistence des installations industrielles avec les zones d'habitat.

En second lieu, l'obligation de prendre en compte les risques technologiques a été formalisée par la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987. C'est ainsi que l'article L.121-1 du code de l'urbanisme (ancien article L.121-10 du code de l'urbanisme) prévoit que les SCOT, les PLU et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer « *la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature* »<sup>131</sup>. A défaut, ces documents pourraient être annulés par le juge administratif pour erreur manifeste d'appréciation, ou conduire à l'annulation des autorisations d'urbanisme délivrées sur le fondement de cet article par voie d'exception d'illégalité. Ce dernier exerce un contrôle sur la compatibilité des documents d'urbanisme avec les dispositions de l'article L.121-1<sup>132</sup>, ce qui confère à la collectivité un large pouvoir d'appréciation. Cet article permet donc de s'assurer que la commune prend bien en compte les risques technologiques en conciliant de manière satisfaisante l'activité industrielle avec son environnement immédiat. Malgré tout, il convient de ne pas surestimer sa portée car il est de la nature même du droit de l'urbanisme de concilier des intérêts divergents, et ce parfois au détriment de la « sécurisation » des périmètres aux abords des installations classées<sup>133</sup>.

## 2. Les modalités pratiques de la gestion des risques technologiques par le PLU : le « porter à connaissance » et la mise en place d'un zonage

Les rédacteurs du PLU doivent tout d'abord être mis à même de connaître précisément les risques liés à la présence d'installations à risques afin de pouvoir ensuite déterminer certains secteurs où l'urbanisation sera soumise à certaines prescriptions, voire interdite. Pour ce faire, l'article L.121-2 du code de l'urbanisme prévoit que le préfet porte à la connaissance des communes toutes les informations et documents nécessaires à l'élaboration du PLU<sup>134</sup>. De même, aux termes de l'article R.121-2 du code de l'urbanisme, le préfet communique au maire ou au président de l'établissement public tout élément nouveau. Les éléments

---

<sup>131</sup> S'agissant des risques technologiques, la formule utilisée permet de viser aussi bien les installations nouvelles que celles préexistantes.

<sup>132</sup> CE 10 février 1997 « Association pour la défense des sites de Théoule », Rec. p.35, *BJDU*, n°1-1997, p.19. ; Voir également l'arrêt CE 21 octobre 1994, « Commune de Bennwihr », *op. cit.* p.52

<sup>133</sup> C'est ainsi que François BOUYSSOU souligne que « *le caractère antinomique des différents paramètres du droit de l'urbanisme conduit, dans certains cas, à des arbitrages, susceptibles de permettre un rapprochement excessif, du point de vue du principe de précaution, entre l'habitat futur et les installations classées préexistantes* ». F. BOUYSSOU « Maîtrise de l'urbanisation et risques technologiques majeurs », *BDEI*, n°6/96, p.34 et 37

<sup>134</sup> La liste n'est pas limitative et la communication d'informations non prévues ne semble pas pouvoir entacher la procédure d'un vice conduisant à son annulation.

nécessaires seront transmis au fur et à mesure qu'il en sera pris connaissance par le préfet, tout au long de la procédure. Enfin, l'alinéa 4 de l'article L.121-2 du code de l'urbanisme prévoit que le préfet fournit les études techniques dont dispose l'Etat en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement<sup>135</sup>, comme le rappelle la circulaire du 4 octobre 2001, et met en demeure les collectivités locales de les prendre en compte « dans les meilleurs délais » dans leurs documents d'urbanisme<sup>136</sup>.

On peut souligner à cet égard qu'il est possible d'engager la responsabilité de l'Etat si le préfet commet des fautes dans sa mission de porter à la connaissance des personnes publiques prenant l'initiative d'un document d'urbanisme, des prescriptions, servitudes, dispositions, documents et informations utiles à son élaboration<sup>137</sup>.

Le porter à connaissance a par conséquent une importance capitale dans la mesure où son contenu dépend en grande partie de la prise en compte des risques technologiques par les documents d'urbanisme, comme en témoigne les précisions fournies par deux circulaires relatives aux risques technologiques majeurs<sup>138</sup>.

Une fois le porter à connaissance réalisé, les rédacteurs du PLU doivent prendre en compte les risques technologiques à travers l'élaboration du zonage, que ce soit pour interdire l'affectation de certains espaces à des installations classées ou pour limiter l'urbanisation aux abords des installations à risques.

A cet égard, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000 a sensiblement modifié les règles de zonage concernant les installations à risques. C'est

---

<sup>135</sup> Ainsi en matière de risques technologiques, le préfet doit porter plus particulièrement à la connaissance des communes les études de dangers qui lui ont été communiquées en raison de sa compétence en matière de police des installations classées.

<sup>136</sup> Circulaire UHC/DU n°2001-67 du 4 octobre 2001, relative à la prise en compte des risques technologiques lors de la délivrance du permis de construire BO Equip., 10 nov. 2001, n°20

<sup>137</sup> Cette responsabilité a été reconnue par le Conseil d'Etat, mais ne peut être engagée que sur le terrain de la faute lourde (CE, 21 juin 2000, « Ministre de l'équipement c/Commune de Roquebrune-Cap-Martin », *RDP* n°4-2000 p.1257, concl. M. Touvet).

De même, la circulaire du 24 janvier 1992 avait déjà enjoint aux préfets de faire preuve de vigilance en précisant que « *les maires concernés n'ont pas toujours reçu de l'Etat une information explicite sur les risques à prendre en compte dans leurs documents d'urbanisme. Cette situation (...) serait de nature à engager la responsabilité de l'Etat en cas d'accident ayant des conséquences graves à l'extérieur des sites industriels* ».

De plus, quand la commune voit sa responsabilité engagée, elle peut appeler l'Etat en garantie, dès lors que celui-ci, responsable de la police des installations classées, faillit à son obligation de conseil en ne lui délivrant pas les informations de nature à lui permettre d'apprécier les risques lorsqu'elle délivre un permis de construire ou délimite dans son POS des zones constructibles. (CAA Paris, 27 avril 1999, « Commune de St Chéron », req n°96PA01320)

<sup>138</sup> La circulaire DPPR/SEI/AG.SD du 24 juin 1992 relative à la maîtrise de l'urbanisation autour des installations industrielles à hauts risques enjoint aux préfets d'informer les maires concernés par écrit « *de la nature des dangers, de l'étendue des périmètres d'isolement proposés, ainsi que des mesures minimales relatives à l'occupation des sols, qu'il conviendrait d'intégrer dans les documents d'urbanisme* ».

Quant à la circulaire du 4 octobre 2001 relative à la prise en compte des risques technologiques lors de la délivrance des permis de construire, elle enjoint aux préfets de porter à la connaissance des autorités locales, dès qu'elles sont disponibles, les informations nécessaires pour leur permettre de prendre en compte, dans leurs documents d'urbanisme, les risques technologiques graves.

ainsi que l'article L.123-1-1 prévoyait que « *les plans d'occupation des sols fixent (...) les règles générales de l'utilisation des sols qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire. Les plans d'occupation des sols doivent, à cette fin, (...) délimiter des zones urbaines ou à urbaniser en prenant notamment en compte (...) l'existence de risques naturels prévisibles et de risques technologiques (...)* ». Si ces dispositions ont été supprimées à l'occasion la réécriture de l'article L.123-1, il semble que des secteurs spécifiques pourront figurer, en tant que tels, dans les documents graphiques du PLU. Désormais, aux termes de l'article R.123-11 b) du Code de l'urbanisme, les documents graphiques doivent délimiter des secteurs, où les nécessités de la protection contre les nuisances ou l'existence de risques technologiques justifient que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature. Selon P. Baffert, « *ces secteurs font désormais partie d'un graphisme particulier, indépendants du zonage* », comme les espaces boisés classés et les emplacements réservés.

Auparavant, ces risques étaient pris en compte à travers deux mécanismes. Tout d'abord, dans le cadre du zonage, en vertu de l'article R.123-18-I-1 d), les documents graphiques devaient faire apparaître « *les zones, dites zones ND, à protéger en raison (...) de l'existence de risques ou de nuisances* », et sous le contrôle minimum du juge administratif<sup>139</sup>. En second lieu, l'article R.123-18-II-1 du Code de l'urbanisme disposait que les documents graphiques pouvaient faire apparaître « *toute partie de zone où les nécessités du fonctionnement des services publics, de l'hygiène, de la protection contre les nuisances (...) ou l'existence de risques technologiques justifient que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature* ». Sur le fondement de cette disposition, le tribunal administratif d'Orléans avait jugé qu'un plan d'occupation des sols avait pu légalement instituer autour d'une usine Primagaz un périmètre d'isolement dans lequel les constructions seraient soumises à des conditions particulières<sup>140</sup>. Les rédacteurs de l'article R.123-11 b) ont préféré reprendre la seconde approche de l'article R.123-18-II-1 du Code de l'urbanisme dans la mesure où le nouvel article R.123-8 a supprimé les anciennes zones ND créées en raison des nuisances induites par la proximité d'installations classées.

Les règlements des secteurs prévus par l'article R 123-11 précité permettent de mettre en oeuvre un certain nombre de moyens, pouvant être utilisés, le cas échéant, de façon

---

<sup>139</sup> Au regard de ces dispositions et du contrôle exercé par le juge, Paul GARDENT avait considéré que l'autorité compétente pour approuver le POS disposait ainsi des moyens juridiques nécessaires pour interdire ou limiter la construction au voisinage d'une installation classée. (P. GARDENT, *Rapport au ministre de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et au ministre délégué chargé de l'Environnement sur les problèmes de l'urbanisation autour des établissements industriels dangereux*, 1987)

<sup>140</sup> TA Orléans 17 mai 1994, n° 92-2230, « M. René Paris »

simultanée. Ainsi, peut être interdite toute construction autour des installations à risques ou encore être réglementées les constructions selon leur nature ainsi que les activités qu'elles abritent. Les autorisations individuelles de construire peuvent être soumises à des prescriptions techniques ou urbanistiques particulières. Une grande latitude d'action est ainsi ouverte aux auteurs des plans locaux d'urbanisme, de même qu'une certaine facilité d'adaptation aux données locales, faisant de ces nouveaux secteurs un instrument pertinent pour la prise en compte des risques lors de la rédaction du PLU.

Le plan local d'urbanisme apparaît finalement comme l'instrument de base pour la politique de maîtrise des risques au plan local, menée par les autorités décentralisées, utilement complété par le contrôle réalisé lors de la délivrance des autorisations d'occupation des sols.

## B. Le contrôle lors de la délivrance des autorisations d'occupation du sol

Si les communes sont compétentes pour prendre en compte les risques technologiques et les nuisances au stade de l'adoption et de la révision du PLU, elles disposent toutefois d'un second instrument de maîtrise de l'urbanisation. Il s'agit de la possibilité de refuser le permis de construire ou de l'assortir de prescriptions spéciales en cas de risques encourus pour le voisinage. En effet, l'autorité compétente doit s'assurer de la conformité de l'autorisation de construire avec les normes supérieures, et plus particulièrement avec l'article R.111-2 du code de l'urbanisme, disposition la plus adaptée et la plus utilisée en matière de risques aux abords des installations classées.

### 1. Le contrôle réalisé par l'autorité compétente sur divers fondements juridiques

Selon la définition de H. Jacquot et F.Priet<sup>141</sup>, le permis de construire est l'autorisation donnée par une autorité administrative d'édifier une construction nouvelle ou de modifier une construction existante préalablement à l'exécution des travaux. Il est délivré au regard des règles générales d'utilisation des sols, qu'il s'agisse des règles d'urbanisme, des plans d'urbanisme ou des règles dérivant des opérations d'aménagement. C'est ainsi qu'aux termes de l'article L.421-3 du code de l'urbanisme, le permis de construire ne peut être délivré « (...) *que si les constructions projetées sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires concernant l'implantation des constructions, leur destination, leur nature, leur architecture, leurs dimensions, leur assainissement, et l'aménagement de leurs abords*

---

<sup>141</sup> Henri JACQUOT et François PRIET, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz 4<sup>ème</sup> édition, 2001

*et si le demandeur s'engage à respecter les règles générales de construction prises en application du chapitre Ier du livre Ier du Code de la construction et de l'habitation ».*

Parmi ces normes, à l'égard desquelles le permis de construire est tenu par un rapport de conformité, figurent les règles générales d'urbanisme qui conditionnent sa délivrance. C'est ainsi qu'en matière d'installations à risques, le permis de construire sanctionnera le respect des impératifs de salubrité et de sécurité publique (article R.111-2 du code de l'urbanisme qui fait l'objet de développements ultérieurs). Le permis peut être également refusé ou assorti de prescriptions spéciales dans le cas où sa délivrance risque de porter atteinte aux lieux avoisinants, aux sites et aux paysages naturels (article R.111-21 du code de l'urbanisme) ou plus généralement si elle peut avoir des conséquences dommageables pour l'environnement (article R.111-14-2 du code de l'urbanisme).

Par ailleurs, dans la commune où un PLU est applicable, il s'impose obligatoirement aux autorités qui délivrent le permis de construire : ce dernier doit donc être refusé par l'autorité compétente ou annulé par le juge dès lors qu'il est délivré en violation du PLU. En effet, comme on l'a vu, le PLU permet d'imposer certaines contraintes relatives à l'implantation d'ICPE ou des constructions dans les secteurs exposés à des risques, dont les autorités compétentes doivent tenir compte lors de la délivrance d'une autorisation de construire ou de lotir. De même, il est nécessaire de tenir compte des incompatibilités de certaines activités industrielles avec certaines zones de la commune comme les zones naturelles. C'est ainsi que, conduite à apprécier les nuisances de l'installation pour vérifier si elle était compatible avec le PLU, la Haute Assemblée a considéré : « *qu'il ressort des pièces du dossier que les constructions autorisées qui doivent notamment permettre de quintupler la capacité de production d'aliments pour le bétail, sont de nature à porter atteinte au caractère de la zone UA, tel que celui-ci est défini par le règlement du plan d'occupation du sol, présentent des risques d'incendie et d'explosion et comportent des nuisances consistant plus particulièrement en émission de bruits et de poussières (...); qu'ainsi en accordant le permis sollicité, le maire de Valdahon a méconnu les dispositions précitées de l'article UA 1 du règlement du plan d'occupation des sols* »<sup>142</sup>.

## 2. Un outil d'intervention efficace en matière de risques technologiques : l'article R.111-2 du code de l'urbanisme

Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de prescriptions spéciales par l'autorité compétente en vertu de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme, dès

---

<sup>142</sup> CE 26 octobre 1994, « Commune de Valdahon c/APQVRE à Valdahon », *RJE* 2/1995 p. 347

lors que les constructions sont de nature à porter atteinte à la sécurité et à la salubrité publique. Les autorités compétentes, qu'il s'agisse de la commune ou de la préfecture en l'absence de document local d'urbanisme, peuvent donc opposer un refus à la délivrance de l'autorisation de construire une installation classée sur ce fondement.

Dans son application, comme les autres dispositions permissives du Règlement national d'urbanisme, l'article R.111-2 est contrôlé de manière asymétrique par le juge. Ainsi, dès lors que le permis de construire a été refusé, le juge effectue un contrôle maximum, alors que dans l'hypothèse où le permis de construire est accordé, le juge se limite à un contrôle restreint qui porte pour l'essentiel sur l'erreur manifeste d'appréciation.

Cependant, ce contrôle minimum du juge tend à être plus strict au fil du temps, comme le relève M. Boivin<sup>143</sup> puisqu'il n'hésite plus à annuler des autorisations de construire délivrées conformément à un PLU en vigueur, au titre de l'article R.111-2. C'est ainsi que le permis de construire une installation classée a été annulé par le juge à de nombreuses reprises sur ce fondement. A titre d'exemple, on peut retenir l'annulation du permis de construire accordé pour une centrale à béton située à proximité immédiate d'une maison d'habitation, dans la mesure où la centrale était la source de nombreuses et importantes nuisances, de poussières, de trafic et de rejets d'eau polluée<sup>144</sup>.

L'article R.111-2 peut être opposé non seulement à la demande de permis de construire nécessaire à l'installation classée, mais également à celle d'habitations voisines, exposées aux nuisances ou aux risques de l'installation. En effet, cet article a connu une extension jurisprudentielle discutée<sup>145</sup>. Précisément, la Haute Assemblée avait considéré, lors du célèbre arrêt « Peyrusque »<sup>146</sup> qu'« *il ressort, des pièces du dossier qu'en accordant, par l'arrêté attaqué, l'autorisation de créer un lotissement à usage d'habitation sur un terrain situé à proximité immédiate d'une porcherie, le préfet a, en ce qui concerne la salubrité du lotissement, commis une erreur manifeste d'appréciation* », ce qu'elle a, depuis lors, constamment réaffirmé<sup>147</sup>. Le principe de la réciprocité en matière de distance minimum de construction par rapport à une installation dangereuse ou polluante figure désormais

---

<sup>143</sup> JP. BOIVIN, *Les installations classées*, Ed. Le Moniteur, édition 2003, p124

<sup>144</sup> CE 29 décembre 1997 « M.Gimbert », n° 90 033 ; CE 3 juillet 1981, n° 374, « Société Sordi et fils »

<sup>145</sup> AJDA 1981, 108, note F.BOUYSSOU ; RJE 3/1988, p.281, note M. PRIEUR ; LPA 25 mars 1991, n°36, p.13, note de Patrick JANIN ; si F.BOUYSSOU a pu considérer que le droit de l'urbanisme est plus protecteur que le droit de l'environnement lui-même en la matière, M.PRIEUR a considéré qu'une telle jurisprudence, adoptée contrairement aux conclusions du commissaire du Gouvernement LATEBOULLE, était discutable. Contraire à la lettre de l'article R.111-2, elle prouve l'impuissance générale à éviter la création d'installations nouvelles près d'activités polluantes. De plus, cette jurisprudence peut être interprétée comme la reconnaissance du droit à polluer en consacrant l'antériorité des exploitants sur le site, comparable, dans son esprit, à celle instituée par l'article L.122-16 du code de l'habitation et de la construction.

<sup>146</sup> CE 21 mars 1980, « Peyrusque », AJDA 20 février 1981 p.109, note BOUYSSOU

<sup>147</sup> CE 19 novembre 1999, « Commune de Port La Nouvelle c/ M.Moulin », BJD 6/1999, p.436, concl. D. CHAUVAUX

expressément à l'article R.111-2, tel qu'il a été modifié par le décret du 12 octobre 1998. Dans ce cas, l'intérêt à agir de l'exploitant pour demander l'annulation des permis de construire des maisons voisines est reconnu par le Conseil d'Etat, d'autant plus que l'exploitant « *ne saurait utilement prétendre qu'il n'aurait pas à supporter les conséquences nées de la présence (à proximité) de son installation, d'immeubles d'habitation construits après qu'il ait été autorisé à exploiter celle-ci* »<sup>148</sup>.

A titre d'illustration, en application de l'article R.111-2, le juge a annulé un permis de construire un bâtiment à usage d'entrepôt et de bureaux en raison de la présence, à une trentaine de mètres, d'un silo de stockage de céréales d'une capacité de 20 000 tonnes, présentant, en raison de ses dimensions et de sa conception, des risques d'incendie et d'explosion de nature à porter atteinte à la sécurité publique<sup>149</sup>. Le Conseil d'Etat a également considéré qu'un permis de construire un restaurant devait être annulé pour erreur manifeste d'appréciation en raison de sa proximité par rapport à la raffinerie de Feyzin qui l'exposait à des risques mortels ou irréversibles en cas de rejet accidentel de gaz ou d'explosion, sans que soit déterminante la circonstance que des constructions antérieures existent à proximité de la raffinerie. De plus, la faible probabilité des risques ne dispensait pas l'autorité administrative d'en tenir compte<sup>150</sup>.

Cependant, l'article R.111-2 ne doit pas être utilisé pour faire l'économie de mesures de sécurité qui auraient dû être instituées par le PLU, quand la construction projetée porte sur un terrain d'assiette qui se situe, d'ores et déjà, au cœur du tissu urbain. En effet, « *alors que la prévention du risque relevait d'un renforcement des mesures du POS* », le maire ne commet pas une erreur manifeste d'appréciation en délivrant le permis de construire d'un hôtel, à une distance d'environ 500 mètres d'un établissement industriel exploitant un centre de conditionnement de gaz de pétrole liquéfié, dès lors que l'immeuble envisagé se situe en plein centre d'une agglomération existante<sup>151</sup>. De plus, selon une orientation jurisprudentielle bien établie, le juge refuse de faire une application systématique du principe de précaution, c'est-à-dire que l'administration, ou le juge, soit guidé dans sa prise de décision, par la recherche dans tous les cas de l'absence de risques<sup>152</sup>.

---

<sup>148</sup> CE 27 novembre 1985, « Société Provence Enrobés », n°48 883

<sup>149</sup> CE 16 octobre 1992, n°86 494, « Commune de Beaumont de Lomagne c/ SCI de la Lomagne et autres », *Rec. CE*, tables, p. 1391 ; *Dr. Adm* 1992, 501

<sup>150</sup> CE 20 mai 1994, « Préfet du Rhône et de la région Rhône-Alpes », *BJDU* n° 5/94 p42, *LPA* 25 mars 1991, n°36, p.13, note de Patrick JANIN

<sup>151</sup> CE 29 juillet 1994, « Préfet de la Seine Maritime », n°115 625

<sup>152</sup> Voir les décisions CE 20 mars 2000, « Société Carrefour France », *RJE* 1/2001 p.133, *BJDU* 3/2000 p.165, concl. MARTIN-LAPARADE, s'agissant de l'implantation d'une station-service à proximité d'une zone résidentielle ; CE section 22 février 2002, « Société des Pétroles Shell » s'agissant d'installations de stockage de carburants ; et plus récemment CE 9 juillet 2003 « Société Energie Grand Littoral SNC », *BJDU* 2/2004, p.99

L'article R.111-2 du code de l'urbanisme est, par conséquent, au regard de l'utilisation que la commune peut en faire, lors de la délivrance des autorisations d'occupation du sol, un véritable outil de maîtrise de l'urbanisation autour des sites sensibles. Ce rôle a été confirmé par la circulaire du 4 octobre 2001<sup>153</sup>. Cependant, son utilisation ne permet pas la mise en place d'un véritable glacis de protection autour des industries à risques dans la mesure où il permet des interventions qui reposent essentiellement sur l'appréciation du maire, sous le contrôle du juge. Un tel instrument cantonné dans des actions ponctuelles ne peut donc servir à la mise en place d'une politique publique claire, lisible et pérenne de la maîtrise de l'urbanisation. Ce rôle incombe donc davantage au PLU en raison de sa nature de document de planification urbaine.

Au final, on est en droit de se demander comment, avec un système juridique préventif aussi élaboré et diversifié, l'urbanisation a pu se développer dans des zones exposées aux risques non seulement à une époque où ces règles n'existaient pas, mais également postérieurement à leur édicton. C'est ce que nous allons tenter de comprendre dans les développements qui vont suivre.

## SECTION 2. Des pratiques inadaptées aux enjeux

Les instruments actuels sont relativement nombreux mais ils présentent, de façon paradoxale, la particularité de n'avoir eu que des effets qui se sont avérés pour le moins limités. Chacun sait que les techniques utilisables n'ont pas réussi à limiter les nuisances et à éviter que les permis de construire ne soient délivrés à proximité des installations polluantes. On ne peut donc que s'étonner d'un tel décalage entre cet arsenal juridique et les situations de fait relevées unanimement considérées comme non satisfaisantes. De nombreuses circulaires et rapports sont venus souligner l'ampleur du problème en s'efforçant d'y porter remède<sup>154</sup>. De même, un récent rapport relève qu'environ 600

---

<sup>153</sup> Circulaire UHC/DU n°2001-67 relative à la prise en compte des risques technologiques lors de la délivrance du permis de construire, BOMELT, 2001, n°20. La circulaire prévoit que lorsque les études de danger existent pour les installations de type Seveso, les préfets doivent rappeler aux maires leur obligation de refuser, sur le fondement de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme, les permis de construire des bâtiments soumis à des risques technologiques graves. Dans le cas où des autorisations seraient néanmoins délivrées, la circulaire précise que les préfets devront fermement exercer le contrôle de légalité en demandant au tribunal administratif de suspendre en urgence la décision. Si les études n'ont pas encore été réalisées, il n'est pas nécessaire d'attendre leur achèvement pour refuser, sur le fondement de l'article R.111-2, les autorisations de construire dans les secteurs où le danger est avéré, selon les éléments disponibles. Ces mêmes dispositions doivent être prises en compte lorsque les permis sont délivrés au nom de l'Etat.

<sup>154</sup> Circulaire n°86-38 du 24 novembre 1986 relative à la maîtrise de l'urbanisation autour des sites industriels à hauts risques *op. cit.* p.42

établissements dangereux sont situés en zone urbaine et que de ce fait, près d'un million de français seraient exposés à des risques technologiques<sup>155</sup>.

Nous allons donc tenter d'expliquer quelles sont les origines de l'inapplication des instruments mis en place par le législateur. On peut constater que les résultats insatisfaisants de ces instruments ne résultent pas de leur seule insuffisance, de nombreux commentateurs ayant précisé à juste titre qu'ils couvrent de nombreuses situations et qu'il n'est pas forcément nécessaire de créer de nouvelles dispositions. Outre la nécessité de les améliorer, une partie des obstacles à l'application effective des outils juridiques de maîtrise de l'urbanisation est inhérente à la nature même de la politique de maîtrise de l'urbanisation. En effet, la mauvaise articulation des compétences entre acteurs, les conflits de logique entre législations et d'intérêts, arbitrés par les autorités publiques, ont constitué autant de freins à une efficace maîtrise de l'urbanisation que les limites propres à la règle de droit. Nous pourrions donc envisager successivement l'inadaptation des instruments juridiques de maîtrise de l'urbanisation et les limites de la règle de droit face aux difficultés inhérentes à la politique de maîtrise de l'urbanisation.

### **Paragraphe 1. Des outils inadaptés à la réalité foncière**

On a pu observer une réelle absence de volonté politique d'appliquer cette réglementation diffuse et écartelée entre le droit de l'urbanisme et celui des installations classées. Cela s'explique en partie par le manque de réalisme de ces dispositions lorsqu'elles sont confrontées à la pratique. En effet, il convient de souligner non seulement la portée toute relative des outils mis à disposition des autorités publiques mais également les incohérences découlant de l'indemnisation des servitudes foncières.

#### **A. La portée relative des instruments juridiques de maîtrise de l'urbanisation**

Dès lors qu'il existe des instruments juridiques ayant vocation à empêcher l'urbanisation à proximité des installations à risques, comment expliquer la défaillance du droit et des autorités publiques chargées de l'appliquer ? En fait, on constate non seulement que les effets de ces divers instruments restent malgré tout limités mais aussi que la technique des servitudes entraîne certains inconvénients.

---

<sup>155</sup> Rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées de B.MATHIEU. et F.LEVY, *Risque industriel et maîtrise de l'urbanisation suite à l'accident de la Grande Paroisse à Toulouse*, février 2002, p.5

## 1. Des moyens d'intervention restreints

Tout d'abord, les dispositions de l'article L.421-8 du code de l'urbanisme ont un champ d'application extrêmement restreint. Non seulement ces périmètres de protection ne peuvent être institués que dans les zones non couvertes par un PLU, mais également cette mesure ne peut être mise en œuvre aux abords des installations classées les plus dangereuses, entrant déjà dans le champ d'application des servitudes d'utilité publique. Conçu comme un instrument subsidiaire, cette règle n'a pas rencontré le succès escompté. En effet, bien que le législateur de 1976 ait fondé de grands espoirs sur cette disposition, le bilan d'application de cette règle est fort timide<sup>156</sup>, à tel point que cette servitude semblait vouée à disparaître, au regard de la proposition d'abrogation formulée par la Commission d'enquête parlementaire constituée à la suite de l'usine AZF. Malgré le fait que cette proposition n'ait pas été retenue dans la loi du 30 juillet 2003, il reste douteux que cet instrument puisse rencontrer une quelconque application, notamment du fait de la mise en place des PPRT ainsi que du nombre important de PLU ou POS en vigueur.

Quant aux autres instruments en matière d'urbanisme, leur application est restée également très limitée. L'institution du PIG pour la mise en place de périmètres de sécurité est rare, les services de l'Etat préférant négocier avec les collectivités locales lors de l'élaboration ou de la révision du PLU, plutôt que d'adopter la voie de la contrainte. L'article R.111-2 du code de l'urbanisme, s'il permet aux collectivités locales, même dans les zones couvertes par un PLU, de réguler l'urbanisation aux abords des industries à risques, n'est applicable qu'au coup par coup, ne permettant pas la mise en œuvre d'une logique globale et une réflexion de la collectivité sur l'acceptabilité des risques. La présence d'un PLU n'est également pas une garantie puisqu'il n'est pas rare qu'il permette l'urbanisation aux abords des installations classées<sup>157</sup>, au point même que l'on soit conduit à renforcer les prescriptions de sécurité des installations en question, logique qui peut mener à des résultats assez paradoxaux.

En outre, les servitudes instituées en vertu de l'article L.515-8 du code de l'environnement étaient destinées à résoudre définitivement les problèmes de maîtrise de l'urbanisation autour des sites à risques. Toutefois, leur portée a été limitée dès l'origine car elles ne concernaient que les installations les plus dangereuses et les installations pyrotechniques. De même, leur institution n'était possible qu'autour des sites déjà existants, ne laissant aux autorités publiques que la faculté d'utiliser l'article L.421-8 du code de l'urbanisme, dans les

---

<sup>156</sup> Ainsi, en 1994, on ne recensait que 10 cas de mise en œuvre de cette servitude.

<sup>157</sup> Depuis l'accident survenu à Toulouse, il semble qu'une prise de conscience des élus ait eu lieu, notamment au regard de l'engagement de leur responsabilité qui découlerait d'un hypothétique accident. Les rédacteurs des PLU semblent donc attacher une certaine importance à la prise en compte des risques technologiques.

zones non couvertes par les PLU, ou les projets d'intérêt général dont on a vu précédemment que leur usage à cette fin, bien qu'admise par le juge, n'était pas conforme à une stricte interprétation du droit positif.

Par conséquent, les limites du champ d'application des servitudes d'utilité publique ont fait obstacle à leur effectivité. On peut regretter que la loi n'ait pas repris les propositions du rapport Gardent qui prévoyait que la servitude puisse s'imposer aux installations existantes, mesure qui aurait été indispensable malgré les réticences politiques et économiques suscitées. Comme le souligne le professeur Michel Prieur<sup>158</sup>, il est regrettable que le caractère restrictif de la réforme s'explique parce qu' « *elle ne soulève pas d'opposition majeure de la part des organisations professionnelles représentant les catégories d'établissement concernés* »<sup>159</sup>.

Si l'arsenal juridique apparaît suffisant pour assurer la maîtrise de l'urbanisation nouvelle dans les zones exposées aux risques et la création de nouvelles installations classées à proximité de zones urbanisées, il est en revanche inadapté en ce qui concerne l'urbanisation à proximité des sites industriels existants.

## 2. La logique inadéquate des servitudes de maîtrise de l'urbanisation

Les instruments de maîtrise de l'urbanisation se coulaient dans les techniques classiques du droit de l'urbanisme en se concentrant principalement sur la constructibilité du sol. Cependant, cette vision réductrice d'une politique de maîtrise de l'urbanisation a entraîné divers inconvénients.

D'une part, ces techniques n'offrent que peu de souplesse par rapport aux grandes variétés des risques que les études de dangers mettent en lumière, dans la mesure où une réponse adaptée peut résulter bien davantage du mode de construction ou du mode d'usage plutôt que de la stricte inconstructibilité du terrain. Or, le dispositif paraissant se situer dans une logique de reculement, toute intervention tendant à renforcer le bâti est implicitement considérée comme favorisant à long terme le maintien de la population dans la zone exposée aux risques. Toutefois, les aménagements et travaux n'augmentant pas l'exposition effective des personnes aux risques, ils auraient pu contribuer à créer une hiérarchisation des risques aux abords des zones exposées aux risques, sujettes alors à des degrés de contraintes variables. D'autre part, un problème se posait quant à l'usage des servitudes existantes par les pouvoirs publics : plutôt que d'être utilisées afin de modifier l'urbanisation

---

<sup>158</sup> M. PRIEUR, « Le nouveau dispositif de prévention et de lutte contre les risques majeurs », *RFDA* 3 (6), novembre-décembre 1987, p.928

<sup>159</sup> Rapport P-L. TENAILLON, Ass. Nat., n°870, 18 juin 1987, p.83

autour des installations à risques, elles ont servi à figer le bâti existant de manière à paralyser toute nouvelle urbanisation.

De surcroît, à titre ponctuel, force est de constater que la technique de la servitude présente pour inconvénient, selon Michel Despax, le fait que *cette mesure est prise, une fois de plus, sous la rubrique « protection de l'environnement », alors qu'elle va permettre, très souvent, à celui qui installe une entreprise, malgré les précautions, de dégrader l'environnement.( ...)* Voici que sous le couvert de la protection de l'environnement vont pouvoir être instituées des servitudes, qui certes, pourront à proximité des installations polluantes interdire des constructions ou limiter les possibilités d'utilisation des terrains avoisinants. Pour autant la source de pollution ne sera ni tarie ni réduite, avec les inconvénients qu'une telle situation peut avoir sur les milieux naturels »<sup>160</sup>. Or, la technique des servitudes d'éloignement, sous couvert de la protection des populations, ne devrait pas permettre la pollution des milieux naturels environnants, sans renforcer les prescriptions régissant les conditions d'exploitation.

## B. Le paradoxe de l'indemnisation des servitudes foncières

Le constat d'échec dressé suite à la catastrophe de Toulouse du dispositif réglementaire et législatif s'explique au moins en partie par l'incidence déterminante de l'indemnisation des servitudes foncières sur la politique de maîtrise de l'urbanisation. C'est ainsi que le constat dressé par le rapport Gardent, en 1987, est resté d'actualité : « *le code de l'urbanisme offre une palette de moyens d'intervention qui couvrent en principe de façon complète le champ du problème posé* » mais « *la création de servitudes foncières, qui dans le cadre du code de l'urbanisme, ne sont pas normalement indemnisées, suscite des résistances, des hésitations politiques, et à la limite l'absence de mise en œuvre des moyens juridiques disponibles* ». Les lacunes du dispositif d'indemnisation des servitudes foncières concernent les servitudes d'urbanisme mais également, de manière plus indirecte, es servitudes d'utilité publique.

### 1) Les servitudes d'utilité publique

Tout d'abord, les servitudes d'utilité publique créés par la loi du 22 juillet 1987 font, en principe, l'objet d'une indemnisation prise en charge par l'industriel dans la mesure où elles sont instituées au bénéfice de ce dernier. Antérieurement à cette loi, la seule possibilité d'indemnité passait par un accord amiable entre le propriétaire et l'industriel. Ce régime indemnitaire, conforme au principe de responsabilité des pollueurs, permet ainsi de faciliter politiquement et socialement la mise en œuvre des périmètres d'isolement. Faire peser

---

<sup>160</sup> Michel DESPAX « Servitudes autour des installations classées pour la protection de l'environnement », *Droit et Ville*, 1990, p.130

l'indemnisation à la charge de l'exploitant permet donc d'opérer une rationalisation des choix d'implantation des sites industriels. L'article 7-4 rajouté à la loi du 19 juillet 1976, codifié à l'article L.515-11 du code de l'environnement, prévoit que l'indemnisation de ces servitudes est assurée par l'exploitant, en cas de préjudice direct, matériel, et certain subi par les propriétaires du fonds concerné et les titulaires de droits réels<sup>161</sup>. La fixation de l'indemnité incombera au juge de l'expropriation, en cas de désaccord entre les parties<sup>162</sup>.

Néanmoins, l'indemnisation des servitudes d'utilité publique peut s'avérer très restrictive du fait de la difficulté pour le demandeur de rapporter la preuve de son préjudice. Ainsi, dans une affaire jugée par la Cour de Cassation, on se rend compte que ces servitudes créent un préjudice dont il faut démontrer tant l'existence, que la gravité exacte. En l'espèce, le propriétaire réclamait l'indemnisation de la dépréciation foncière affectant l'une de ses parcelles à bâtir au sein d'une ZAC, générée par l'interdiction de construire tout établissement recevant du public, en invoquant l'abandon d'une promesse de vente. La Cour a estimé que le demandeur « (...) ne rapportait pas la preuve que cette servitude avait un impact certain sur la commercialisation de ce terrain eu égard à son environnement et à l'état du développement commercial brut ». Cette décision donne ainsi un exemple des lourdes exigences auxquelles sont confrontés les propriétaires et autres titulaires de droits réels, dans la recherche de leur indemnisation des servitudes d'utilité publique instaurées aux abords des installations dangereuses. Cette problématique peut, au final, devenir un réel obstacle à l'institution de telles servitudes.

## 2) Les servitudes d'urbanisme

Les servitudes d'urbanisme répondent quant à elles à un régime plus restrictif. Ainsi, les sujétions imposées dans le cadre d'un projet d'intérêt général, ou par le biais de l'article L.421-8 du code de l'urbanisme, ne peuvent pas entraîner d'indemnisation des propriétaires des fonds grevés par ces servitudes. Ce principe, posé par toutes les lois qui se sont succédées depuis la loi du 15 juin 1943, est actuellement codifié à l'article L.160-5 du code de l'urbanisme qui prévoit qu'on peut y déroger s'il en résulte « *une atteinte à des droits acquis ou à une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain* ». Le Conseil d'Etat interprète de manière très restrictive la notion de « modification de l'état antérieur des lieux » car la modification doit résulter directement de

---

<sup>161</sup>Le rapport GARDENT précité rappelait ces conditions : « Pour que le préjudice soit certain, il faut prouver la matérialité du dommage, un préjudice matrimonial s'appréciant par la perte de valeur en capital. Pour qu'il soit direct, il faut prouver la matérialité du lien de causalité et l'absence d'intervention déterminante d'un tiers élément ou du comportement même de la victime. La charge de la preuve appartient toujours au demandeur ».

<sup>162</sup> La loi prévoit également que seule est pris en compte l'usage possible des immeubles et droits immobiliers un an avant l'ouverture de l'enquête publique préalable à l'instauration des servitudes d'utilité publique. Ces conditions supplémentaires visent à éviter tout comportement spéculatif autour de l'implantation d'une installation à risques.

l'institution de la servitude, et non des causes de l'institution de cette servitude. Cette hypothèse paraît insusceptible de recevoir la moindre application, le juge administratif n'ayant jamais considéré que l'institution d'une servitude d'urbanisme pouvait entraîner une telle modification<sup>163</sup>. Quant à l'« atteinte des droits acquis », elle suppose un acte individuel ouvrant droit à construire, tel que le permis de construire ou de lotir, remis en cause par la servitude nouvelle, et que des frais aient été engagés à perte<sup>164</sup>. Cette indemnisation s'avère d'autant plus restreinte que le juge administratif interprète avec une grande rigueur les conditions posées par l'article L.160-5 : s'il considère comme indemnisable, en cas d'impossibilité de réaliser un lotissement, le montant des dépenses engagées par le lotisseur pour mener à bien l'opération, en revanche, il refuse de réparer la perte de valeur vénale du terrain et la privation des terrains escomptés<sup>165</sup>.

Cependant, certains auteurs ont considéré que la prise en compte de la jurisprudence des organes de la Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950 devrait conduire logiquement à remettre en cause le principe de non indemnisation des servitudes d'urbanisme<sup>166</sup>. Ainsi, devraient, par exemple, être indemnisées les restrictions du droit à construire susceptibles d'être établies en application de l'article L.421-8 du code de l'urbanisme. En effet, depuis l'arrêt «Sporrong et Lönnroth contre Suède »<sup>167</sup>, il est acquis que les restrictions apportées au droit de propriété par suite de l'établissement de servitudes administratives peuvent être justiciables de l'article 1 du premier protocole additionnel. Cela implique que les limitations aux droits des propriétaires dans les périmètres des installations classées doivent être justifiés par l'intérêt général et répondre à l'exigence de proportionnalité. Si la première condition ne soulève pas de problème, il n'en va pas de même pour le respect de la seconde. Afin de respecter l'exigence de proportionnalité, il serait nécessaire que le propriétaire victime d'une servitude « gelant » son droit à construire, puisse bénéficier d'une compensation financière. Ce n'est pas cette orientation qui semble avoir été suivie par la jurisprudence française dans la mesure où l'arrêt « Bitouzet » du Conseil d'Etat en date du 3 juillet 1998<sup>168</sup> n'incite pas à faire preuve d'optimisme. Bien qu'il

---

<sup>163</sup> CE 8 février 1963, « Ministre de la Construction c/ Consorts Leroy », *Rec.*, p.83

<sup>164</sup> Il en est donc ainsi si l'institution du permis de construire interrompt la réalisation d'un lotissement régulièrement autorisée (CE 4 mars 1977, « Ministre de l'Equipement c/ SA Constructions Simmotel »), ou fait obstacle à la mise en œuvre d'une autorisation de carrière (CE 19 décembre 1984, « Société des ciments Lafarge », *Rec. CE*, p.432 ; *AJDA* 1985, p.225, note G.LIET-VEAUX ; *CJEG* 1985, p.91, note L.RICHER).

<sup>165</sup> CE 13 février 1987, « Anrigo », *Rec.* p.58, *AJDA* 1987, p.596, note E.FATOME, *JCP G* 1988 II, n°21153, note R. VANDERMEEREN

<sup>166</sup> J.F FLAUSS, « La convention européenne des droits de l'homme au secours des voisins des installations classées », *LPA* 8 février 1989, n°17

<sup>167</sup> CEDH, 23 septembre 1982, « Sporrong et Lönnroth contre Suède » ; depuis il a été confirmé par l'arrêt « Katte et Klitsche de la Grange c/ Italie » du 27 octobre 1994 (*BJDU* 2/1995, p.161, observations J.-C. Bonichot).

<sup>168</sup> CE 3 juillet 1998, « Bitouzet », *Rec. CE* p.228, *RFDA* 1998, p.1244

admette la possibilité pour le juge d'exercer un contrôle de proportionnalité entre le préjudice subi et l'objectif d'intérêt général poursuivi<sup>169</sup>, les possibilités d'indemnisation qui en découlent restent fort restrictives.

C'est donc au législateur qu'il revient d'intervenir en raison de la frilosité du juge administratif en la matière. A cet égard, on peut déplorer que le système des servitudes d'utilité publique, institué en 1987, n'ait pas été étendu à toutes les installations à risques plutôt que d'être demeuré cantonné aux sites existants. En outre, malgré que cette solution avait l'inconvénient d'entraîner des charges financières excessives pour les exploitants d'installations classées, il aurait pu y être pallié, comme le proposait le rapport Gardent, par le partage des coûts de l'indemnisation entre l'exploitant et la collectivité.

On ne peut finalement que déplorer les difficultés d'indemnisation des servitudes foncières instaurées aux abords des industries à risques. Elles ont réellement constitué un frein supplémentaire à la mise en œuvre de mesures de protection fortes sur l'ensemble du territoire par les pouvoirs publics, d'autant plus que bon nombre de législations européennes indemnisent les moins-values immobilières consécutives à la création de servitudes dites d'urbanisme.

## **Paragraphe 2. Les obstacles à l'effectivité de la règle de droit**

Avant la survenance de l'accident de l'usine AZF, le droit existant était complet, malgré les insuffisances que l'on vient d'évoquer : c'est donc la volonté ou les moyens qui ont manqué pour l'appliquer. Par conséquent, force est de constater que les élus, lors de la planification des risques majeurs, et l'Etat, lors de la délimitation des zones à risques et de l'exercice de son contrôle de légalité, ont contribué à accentuer les défaillances déjà inhérentes au dispositif de maîtrise de l'urbanisation. Cette inaction des pouvoirs publics s'explique d'une part, par les difficultés relatives à l'articulation des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, et d'autre part, par les conflits d'intérêts quant à l'utilisation du foncier.

### **A. L'éclatement des compétences entre l'Etat et les collectivités locales**

L'Etat et les collectivités locales sont les deux principaux protagonistes dans la mise en œuvre de la maîtrise de l'urbanisation autour des sites à risques. Mais l'articulation de leurs

---

<sup>169</sup> Le Conseil d'Etat a considéré que l'article L.160-5 n'exclut pas l'indemnisation « *dans le cas exceptionnel où il résulte de l'ensemble des conditions et circonstances dans lesquelles la servitude a été instituée et mis en œuvre, ainsi que de son contenu, que (le) propriétaire supporte une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi* ».

compétences ne va pas de soi, ce qui a pu être à l'origine d'obstacles à l'application du dispositif juridique mis en place par le législateur.

### 1. La prépondérance de la compétence étatique

L'Etat a conservé, suite à la décentralisation, la compétence de la police des installations classées, qualifiée de police spéciale : les conditions d'implantation et d'exploitation d'une installation classée relèvent ainsi du préfet. Face à l'extension des compétences des collectivités locales, l'Etat a élaboré une politique de reprise en main de l'urbanisme autour des sites à risques, reposant sur les servitudes d'utilité publique, les projets d'intérêt général ainsi que les zones de protection établies en vertu de l'article L.421-8 du code de l'urbanisme. Dans ce cas, les communes sont alors réduites au rôle de consultantes<sup>170</sup>. Elles ne participent également que de manière limitée à l'information du public, sauf par le biais de la production d'éléments d'information transmis par le préfet.

En outre, si le maire est traditionnellement compétent en matière de protection des atteintes portées à l'ordre public, notamment à la sécurité et à la salubrité publique, il ne conserve pas cette compétence générale en matière de droit des installations classées. En effet, l'exclusion de la compétence du maire a été confirmée par une jurisprudence bien établie, selon laquelle les articles L.131-1 et suivants de l'ancien code des communes (article L.2212-1 et suivants du CGCT) n'autorisent pas le maire à s'immiscer dans la police des installations classées sauf en cas de péril imminent<sup>171</sup>. Toutefois, il a été admis de façon plus large qu'il pouvait être compétent pour compléter ou aggraver les prescriptions du préfet au titre de ses pouvoirs de police municipale générale<sup>172</sup>. De même, en cas de trouble portant atteinte à l'environnement provenant d'une installation qui ne relève pas de la nomenclature « installations classées », le maire ne retrouve pas sa compétence naturelle puisque l'article 26 de la loi du 19 juillet 1976, codifié à l'article L.514-4 du code de l'environnement, prévoit que dans ce cas, c'est encore le préfet qui est habilité à intervenir pour mettre en demeure l'exploitant de faire disparaître le trouble.

La police des installations classées laisse donc peu de place aux compétences des autorités décentralisées. Celles-ci ne conservent au final que deux domaines de responsabilité : la planification et la délivrance des autorisations d'occupation des sols. Toutefois, restriction

---

<sup>170</sup> Sur les autorisations d'exploiter et les servitudes d'utilité publique, les collectivités sont amenées à donner leur avis lors des enquêtes publiques préalables à la décision du préfet, ces deux enquêtes pouvant être confondues. De même, comme on l'a vu, face à un projet d'intérêt général, la collectivité est contrainte de réviser son PLU et doit se contenter de donner un avis négatif lors de l'enquête publique accompagnant la révision.

<sup>171</sup> CE 15 janvier 1986, « Société Pec-Engineering », *Rec. CE* T.425, AJDA1986 p.190, note L.RICHER. Voir également TA Versailles 14 juin 1985, « Société du nivellement du Val d'Oise », *Rec. CE* T. 522

<sup>172</sup> CAA Nancy 9 décembre 1999, « Commune de St Avold », AJDA 2000 p.221, chron. ROUSSELLE

supplémentaire, il faut souligner que même lors de la délimitation de périmètres limitant l'urbanisation autour des installations à risques, il s'agit d'une compétence liée, dans la mesure où elles doivent tenir compte des calculs de zones de dangers que l'Etat leur transmet.

Par conséquent, bien que la loi SRU ait confirmé l'importance du rôle des collectivités locales lors de la planification de la prévention des risques technologiques, cette faiblesse d'implication dans la sécurité publique liée au risque industriel majeur peut expliquer en partie pourquoi les communes n'ont pas donné leur plein effet aux dispositions qu'elles étaient en mesure d'appliquer et que l'Etat a parfois été directif de manière à ce qu'elles intègrent les risques dans leur document de planification, et dans leur stratégie.

## 2. Un manque de coordination des services de l'Etat et des collectivités territoriales

Il est établi par ailleurs que les difficultés d'articulation des compétences entre ces acteurs résultent également de la difficile coordination des services de l'Etat et des services d'urbanisme lors de l'élaboration des plans d'urbanisme. En effet, les collectivités locales, quand elles sont invitées à définir elles-mêmes des périmètres d'exposition aux risques, ne disposent pas des compétences techniques leur permettant d'évaluer les risques. Elles ne peuvent alors que se référer aux périmètres de protection délimités par arrêtés préfectoraux, ou par les études de dangers. Or, les services de l'Etat se contentent de transmettre ces études, sans fournir une assistance technique aux collectivités qui pourraient ainsi renforcer les mesures prises au titre des installations classées. Les collectivités en retirent donc l'impression d'être livrées à elles-mêmes<sup>173</sup>. Malgré le volontarisme dont elles tentent de faire preuve, la prise en compte des risques industriels pâtit de ce manque de collaboration. Ce phénomène est plus que jamais renforcé depuis la catastrophe de Toulouse : cet accident a entraîné la prise de conscience de chacun du risque de l'éventualité de voir engager sa responsabilité et a généré un regain de prudence de la part des autorités compétentes en matière de planification urbaine.

Il est intéressant de resituer le contexte en France en perspective avec la politique de maîtrise de l'urbanisation autour des sites à risques mise en œuvre en Grande-Bretagne. Les relations entre l'Etat et les collectivités locales y diffèrent. Si le rôle de l'Etat est également celui du garant de la sécurité publique, il ne l'assume que par ses prérogatives de conseil et d'expertise exercées par le biais du *Health and Safety Executive* (HSE), auprès

---

<sup>173</sup>Ce phénomène a pu être observé lors d'une expérience personnelle auprès d'une collectivité locale en cours d'élaboration d'un PLU.

des exploitants et des collectivités locales<sup>174</sup>. La répartition des compétences obéit à un principe d'indépendance entre les aspects technique et politique de gestion du risque, dans la mesure où ce sont les autorités locales qui décident *in fine* de l'acceptation d'un risque dans un contexte donné. Cette répartition des compétences s'explique par le fait que les collectivités locales sont les plus à même de représenter la population concernée par le risque ainsi que de mettre en balance l'ensemble des facteurs locaux, enjeux sociaux, économiques, environnementaux au regard d'un projet spécifique<sup>175</sup>. De surcroît, les responsabilités d'information et de préparation des secours sont également dévolues aux collectivités locales, pouvant ainsi soupeser tous les enjeux de l'existence d'un risque. Le système britannique s'oppose donc au système français dans le sens où les autorités locales sont amenées à décider de l'existence, de l'intensité et de la localisation d'un risque technologique.

Bien que ce système s'inscrive dans un contexte libéral de non régulation des activités industrielles, on peut regretter qu'en France, le rôle de l'Etat ait cantonné les collectivités à un rôle mineur dans la prise en charge de la gestion de l'urbanisation dans les zones à risques. A cet égard, le moins que l'on puisse souhaiter serait l'amélioration du conseil et de la concertation entre la DRIRE et les collectivités locales lors de la planification, au lieu de restreindre leur "collaboration" (si tant est que l'on puisse utiliser ce terme) à la communication d'un simple porter à connaissance. Si l'on ne peut décentraliser les compétences techniques de l'Etat, il serait bon de "lâcher du lest" en laissant les collectivités locales se prononcer quant à l'acceptabilité du risque au regard des enjeux locaux.

## B. La récurrence des conflits d'intérêts

En premier lieu, force est de constater que des considérations économiques et financières pèsent dans le choix des élus, faisant obstacle à une stricte application du dispositif juridique de maîtrise de l'urbanisation autour des sites à risques. Il s'agit donc pour les élus de répondre à la question suivante : « comment concilier l'inconciliable »<sup>176</sup> ?

---

<sup>174</sup> Il revient au HSE d'identifier le risque et d'informer les *districts*, pour les projets d'installation ou d'aménagement, de son existence et de son degré ainsi que de donner une évaluation quantifiée du risque auquel est exposé la population par rapport à une situation donnée. L'avis obligatoirement émis par le HSE ne lie pas l'autorité locale. Voir HSE, *The role of the HSE in the land-use planning controls for major hazards*, octobre 1993

<sup>175</sup> Si les facultés d'intervention des collectivités locales sont plus élevées qu'en France, les *districts* restent soumis à des pressions des propriétaires et aménageurs, c'est pourquoi leurs prérogatives restent toutefois contrebalancées par un pouvoir central fort par la fixation des orientations nationales d'urbanisme et la procédure du *call in* (elle permet à l'Etat d'imposer son point de vue marginalement).

<sup>176</sup> Voir l'article de François GROSRIEUX, « Les villes ont du mal à se priver des ressources liées au risque industriel », *Le Monde*, 21 novembre 2001

De la sorte, du fait de son impact foncier non négligeable, la politique de maîtrise de l'urbanisation peut être à l'origine de situations conflictuelles dans la mesure où elle ne va pas sans susciter des oppositions et des inquiétudes au plan local. En effet, les activités des industries classées à risques sont génératrices d'un fort développement économique par les emplois qu'elles génèrent. Pour cela, les communes n'ont pas intérêt à se voir opposer des zones inconstructibles, alors que certains espaces sont précieux au regard de l'implantation d'activités contribuant à leur développement économique. Ainsi, un préfet préfère privilégier l'engagement de la régularisation d'une installation classée en infraction, et la négociation avec l'exploitant, plutôt qu'ordonner une fermeture qui aurait un lourd impact économique.

De même, les communes ne sont pas prêtes à renoncer à la perception de ressources fiscales toujours bienvenues. On peut ainsi citer l'exemple de la Communauté urbaine de Bordeaux dont l'essentiel des ressources générées par la taxe professionnelle proviennent des industries à risques<sup>177</sup>. Le maintien et la préservation d'une histoire industrielle peut également constituer un frein au déménagement loin des habitations des usines devenues gênantes ou dangereuses. Les divergences d'intérêts ont ainsi donné lieu à des conflits entre ceux souhaitant la délocalisation des établissements à risques et les autorités locales. Par conséquent, les limites à la mise en place d'un système performant de maîtrise de l'urbanisation s'expliquent par les hésitations politiques face à des conflits d'intérêts échappant à l'emprise de la règle de droit.

De manière plus ponctuelle, les conflits de logique entre législations ont pu déterminer des choix politiques au détriment des préoccupations de sécurité.

Ainsi, la réglementation de l'urbanisme se trouve confrontée à différents obstacles comme celui de l'inadaptation de la nomenclature des installations classées aux préoccupations d'urbanisme. En effet, cette dernière ne peut être utilisée dans un PLU pour déterminer avec précision l'affectation des sols pour des installations dangereuses ; c'est ainsi qu'une chaufferie d'un ensemble d'immeubles relève de la même catégorie d'installations classées qu'une centrale thermique EDF<sup>178</sup>. Il en a résulté des formules assez imprécises dans les documents d'urbanisme, traduisant cette inadaptation.

En outre, on doit remarquer qu'une des raisons de l'insuffisance des documents d'urbanisme tient paradoxalement au renforcement des mesures de sécurité qui ont souvent eu pour effet de convaincre les élus que les installations étant plus sécurisées, il est possible d'autoriser le

---

<sup>177</sup> CESR Aquitaine, *Etablissements classés Seveso et développement économique en Aquitaine*, (rapport) octobre 2002

<sup>178</sup> Cet exemple est ainsi formulé par René HOSTIOU dans sa contribution « Les installations classées et la décentralisation », dans *L'environnement entre le maire et l'Etat*, Actes du colloque, ADEF 1990

voisinage d'habitations. Le renforcement des prescriptions de sécurité s'est donc accompagné d'un infléchissement de la maîtrise de l'urbanisation.

En conclusion, ces défaillances, bien qu'elles s'expliquent aisément comme nous venons de le démontrer, ne sont plus acceptables aujourd'hui. L'accident de l'usine AZF a conduit, par la prise de conscience qu'il a provoqué au sein des pouvoirs publics, à un renversement de perspectives. Si jusque-là, ces derniers privilégiaient le développement économique au détriment de la sécurité des populations humaines, l'adoption de la loi du 30 juillet 2003 s'est effectuée dans un contexte renouvelé, marqué par la volonté d'instaurer une véritable culture du risque. C'est ainsi que nous allons envisager dans une deuxième partie les mutations en cours et dans quelle mesure il est possible de parvenir à une cohabitation durable entre urbanisation et installations industrielles à risques.

## **DEUXIEME PARTIE**

# **Vers une gestion intégrée du développement urbain et de la maîtrise des risques**

*« Une solution n'est jamais parfaitement en ligne avec le but qu'on lui a donné (...) ».*  
Ch. Morel, *Les décisions absurdes. Sociologie des erreurs médicales et persistantes*, Gallimard 2002, coll. « Bibl. des sciences humaines, p.273

Dans cette seconde partie, nous allons envisager l'évolution vers une gestion intégrée des risques et de l'urbanisation.

Pour cela, il convient au préalable de déterminer les évolutions et les apports issus de la loi du 30 juillet 2003, puis ses lacunes. En effet, si la loi affiche un certain nombre de bonnes intentions, elle ne parvient pas pour autant entièrement à remplir les conditions d'une maîtrise durable des risques. Malgré une avancée indéniable de la réflexion en la matière, le législateur ne semble pas tenté d'instaurer une nouvelle régulation des risques.

Au demeurant, atteindre l'objectif, tout à fait réalisable, d'une gestion durable de l'urbanisation dans un environnement industriel suppose au préalable, non seulement l'application des principes fondamentaux du droit de l'environnement, mais également l'apprentissage d'une véritable culture du risque.

Dans cette perspective, nous examinerons les changements significatifs survenus du fait de la réforme du droit de la prévention des risques (CHAPITRE I), avant d'envisager les évolutions susceptibles d'assurer une maîtrise effective de l'urbanisation (CHAPITRE II).

# CHAPITRE I.

## Les évolutions significatives de la maîtrise de l'urbanisation

Les catastrophes ont la vertu d'engendrer des processus de réflexion qui auraient dû être initiés bien plus tôt. Ainsi, l'explosion de l'usine AZF à Toulouse le 21 septembre 2001 a révélé à la fois les limites des dispositifs juridiques en vigueur et la nécessité de développer une nouvelle culture du risque encadrée, par des textes adaptés aux réalités du terrain. C'est ainsi qu'on est passé « *de l'improbabilité d'un risque à la matérialisation d'un risque probable dont l'existence doit désormais être démocratiquement reconnue afin d'en assurer la réduction maximale* »<sup>179</sup> selon Jean-Michel Lattes.

Dans un contexte renouvelé de prise en compte des risques majeurs,<sup>180</sup> la catastrophe de Toulouse a contribué à cristalliser une réelle volonté d'introduire une politique de gestion du risque industriel. La gestion de la crise, la commission d'enquête parlementaire constituée, les débats régionaux et le débat national organisés, les mesures immédiatement adoptées<sup>181</sup>, les circulaires adressées aux préfets<sup>182</sup> en sont autant de témoignages. La loi du 30 juillet 2003 résulte donc d'un long processus législatif : c'est ainsi que suite au rapport présenté par Philippe Essig au premier ministre, un projet de loi tendant à renforcer la maîtrise des risques technologiques a été adopté en conseil des ministres et déposé le 13 février 2002<sup>183</sup> sur le bureau de l'Assemblée Nationale. Ce projet, après avoir été repris par la nouvelle équipe gouvernementale, sans en dénaturer l'esprit, a fait l'objet de longs débats parlementaires à l'issue desquels a été adoptée la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages<sup>184</sup>.

---

<sup>179</sup> J.M. LATTES, « Du risque improbable à la démocratie du risque », *Pouvoirs Locaux*, n°56 I/2003, p.104

<sup>180</sup> Philippe ESSIG, *Rapport à Monsieur le Premier Ministre ; Débat National sur les risques industriels*, 6 février 2002

<sup>181</sup> L'inspection à titre de précaution de tous les sites industriels de même type que celui d'AZF, le recrutement de 150 nouveaux inspecteurs des installations classées, l'activation des études de dangers exigées par la mise en œuvre de la directive Seveso II.

<sup>182</sup> Circulaire du 4 octobre 2001 relative à la prise en compte des risques technologiques lors de la délivrance des permis de construire

<sup>183</sup> Projet de loi tendant à renforcer la maîtrise des risques technologiques, 13 février 2002, AN, 2002, n°3605

<sup>184</sup> Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, J.O. n°175 du 31 juillet 2003, p.13021. Elle s'articule en trois titres : les deux premiers s'ordonnant entre risques technologiques (titre I) et risques naturels (titre II), le troisième intitulé « dispositions diverses » malgré sa modestie apparente contient d'importantes dispositions.

Initialement marqué par volonté de restaurer la confiance des citoyens dans l'efficacité du contrôle des risques industriels en milieu urbanisé, le projet s'est enrichi de dispositions relatives à la pollution et à la remise en état des sites, suite aux difficultés écologiques consécutives à la cessation d'activités de la société Metaleurop Nord. De plus, la loi contient des dispositions sociales, principalement axées sur la sécurité des travailleurs sur les sites à risques et l'intervention du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail dans la prévention. Outre la maîtrise des risques technologiques, la loi s'est enrichie d'un volet relatif aux risques naturels, le législateur s'étant vu en cours de parcours confronté à des inondations à répétition et à grande échelle.

Afin de ne pas nous écartier de l'objet de notre propos, nous examinerons principalement les dispositions contenues dans le volet risques technologiques de la loi, relatives à la maîtrise de l'urbanisation. Il en résulte que la loi met en place un système renforcé de maîtrise des risques (Section 1), et une intervention foncière dans le cadre de la planification des risques (Section 2).

## SECTION 1. Un système renforcé de maîtrise des risques

Tout un volet de la loi est consacré à la maîtrise de l'urbanisation autour des installations classées à risques, à savoir le chapitre 2 de la première partie intitulé « Maîtrise de l'urbanisation autour des établissements industriels à risques », ce qui illustre bien le dessein des pouvoirs publics : prendre acte des conséquences d'un éventuel accident industriel. Pour ce faire, l'arsenal législatif est renforcé pour une meilleure prévention des risques ; de même, le législateur a fait preuve d'une volonté de reconfiguration du voisinage des installations à risques. A cet égard, certains auteurs comme Caroline London<sup>185</sup> se sont interrogés quant à savoir si les mesures issues de la loi ne constituent pas en fait une transposition tardive de la directive Seveso II du 9 décembre 1996<sup>186</sup>.

### **Paragraphe 1. L'amélioration du dispositif juridique de prévention des risques**

Si le volet risques technologiques de la loi du 30 juillet 2003 agrège un certain nombre de dispositions dont le centre de gravité est constitué par le plan de prévention des risques technologiques (PPRT), ce dispositif est néanmoins conforté par un certain nombre de mesures concernant des instruments déjà existants. Ainsi, l'étude de dangers obtient une

---

<sup>185</sup> Caroline LONDON, « Risques industriels majeurs : de la non-application du principe de prévention ? », *LPA* 29 avril 2002, n°85 p.7

<sup>186</sup> Directive Seveso II, *op. cit.* p.8

nouvelle base législative et une nouvelle définition. De même, le législateur s'est employé à améliorer l'information du public autour des sites à risques<sup>187</sup>. On peut également relever que le champ d'application des servitudes d'éloignement des articles L.515-8 du code de l'environnement est étendu.

#### A. L'étude de dangers et l'information des riverains

La loi du 30 juillet 2003 renforce des instruments juridiques classiques en droit de l'environnement afin de les intégrer efficacement au processus de maîtrise des risques. En effet, si les études de dangers participaient déjà à la prévention des risques technologiques et permettaient de déterminer une aire de protection autour des installations classées, elles sont désormais à la base du système de maîtrise de l'urbanisation et de la délimitation du périmètre du PPRT. De même, le droit à l'information, principe fondamental du droit de l'environnement, est approfondi dans un souci de transparence et de participation à la prévention des risques technologiques vis à vis des riverains.

##### 1. La légalisation et le renforcement de l'étude de dangers

Jusqu'à l'adoption de la loi du 30 juillet 2003, l'étude de dangers était définie par voie réglementaire à l'article 4 du décret n°77-1133 du 21 septembre 1977. Elle est désormais définie par la loi à l'article 4 de la loi du 30 juillet 2003<sup>188</sup>. La nouvelle définition de l'étude de dangers s'efforce de tenir compte du rôle crucial qu'elle joue dans le processus de maîtrise de l'urbanisation autour des sites à risques, dans la mesure où l'analyse technique contenue dans l'étude de dangers va conditionner le recours à un instrument juridique adapté aux risques identifiés<sup>189</sup>. La loi dispose ainsi que : «*Le demandeur fournit une étude de dangers qui précise les risques auxquels l'installation peut exposer, directement ou indirectement, les intérêts visés à l'article L. 511-1 en cas d'accident, que la cause soit interne ou externe à l'installation. Cette étude donne lieu à une analyse de risques qui prend en compte la probabilité d'occurrence, la cinétique et la gravité des accidents potentiels selon une méthodologie qu'elle explicite. Elle définit et justifie les mesures propres à réduire la probabilité et les effets de ces accidents.*» Cette nouvelle définition peut donner lieu à plusieurs commentaires.

---

<sup>187</sup> Ce souci d'information est omniprésent tout au long de la loi. En effet, lors des travaux de la commission d'enquête parlementaire, les élus ont insisté sur leur volonté d'instaurer un climat de transparence entre le monde industriel et les tiers.

<sup>188</sup> Article L.512-1 du code de l'environnement

<sup>189</sup> Voir *infra* p. 89

En premier lieu, l'étude de dangers voit son contenu précisé et les exigences légales renforcées. C'est ainsi que selon la circulaire du 2 octobre 2003<sup>190</sup>, « *la principale nouveauté réside dans l'obligation d'explicitation de la méthode d'analyse de risque utilisée pour réaliser l'étude de dangers, méthodologie qui doit prendre en compte, dans l'appréciation de l'aléa, la probabilité et la cinétique des accidents potentiels, en plus de la gravité des effets potentiels* ». La circulaire distingue également les installations AS relevant de la directive Seveso et les autres installations soumises à autorisation. Pour les secondes, les études de dangers doivent obéir au principe de proportionnalité et pourront être complétées à la demande des autorités compétentes. Pour les premières, il n'y a pas de modification notable des obligations fixées dans l'arrêté et la circulaire du 10 mai 2000. Il est toutefois précisé que les éléments concrets relatifs à la cinétique des accidents potentiels doivent figurer dans l'étude réalisée. Des mises à jour pourront être aussi demandées, à tout moment, en cas de lacunes significatives.

En deuxième lieu, le législateur ne s'est pas orienté vers une démarche directive en ce qui concerne la méthodologie de l'étude. Celle-ci demeure à ce jour sous la responsabilité de son auteur et soumise au contrôle éventuel d'un tiers expert, les travaux parlementaires ayant bien fait ressortir l'absence d'un référentiel uniforme et fiable en la matière, tant au niveau national qu'europpéen<sup>191</sup>. Cette situation est de nature à engendrer des disparités importantes au niveau du contenu des études de dangers, en fonction de leurs auteurs<sup>192</sup>. Cependant, on peut noter à cet égard, la parution d'un guide<sup>193</sup>, diffusé par la Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques, définissant les principes généraux pour l'élaboration et la lecture des études de dangers et qui détermine le contenu de l'étude de dangers.

En troisième lieu, le législateur semble opter pour une approche probabiliste de l'étude de dangers alors que l'administration française faisait preuve ces dernières années d'un attachement prononcé pour l'approche déterministe<sup>194</sup>. Cependant, du fait des insuffisances

---

<sup>190</sup> Circulaire du 2 octobre 2003 relative aux mesures d'application immédiates introduites par la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 en matière de prévention des risques technologiques dans les installations classées, prise par le Ministère de l'écologie et du développement durable

<sup>191</sup> Voir, Rapport n°635 fait par M.Alain VENOT au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, Assemblée Nationale, 26 février 2003, p.50

<sup>192</sup> Le ministère de l'écologie et du développement durable, conscient de cette situation, a créé, auprès du conseil supérieur des installations classées, un groupe de travail en vue de l'élaboration de règles communes (arrêté du 30 août 2002, NOR : DEVP0210326A, JO 5 octobre 2002)

<sup>193</sup> Le guide « principes généraux des études de dangers » est disponible sur le site du ministère de l'écologie et du développement durable [www.environnement.gouv.fr](http://www.environnement.gouv.fr)

<sup>194</sup> Le guide relatif à la *Maîtrise de l'urbanisation autour des sites industriels à hauts risques* (Secrétariat permanent auprès du Premier ministre chargé de l'environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs, DPPR, Service de l'environnement industriel, Société Alpine de publication, octobre 1990), a

de l'approche déterministe, qui, se refusant à tenir compte des moyens réellement mis en place par l'industriel, conduit à retenir l'hypothèse du « scénario maximum concevable », certains auteurs comme Yvan Vérot<sup>195</sup>, ont préconisé le recours à la démarche probabiliste. Désormais, l'étude se voit assignée la prise en compte de la probabilité d'occurrence des accidents potentiels.

En dernier lieu, la loi opère un élargissement considérable du champ d'application de l'étude de dangers. Il est en effet prévu, par l'article L.551-2 du code de l'environnement, qu'une étude de dangers sera fournie par l'exploitant d'un ouvrage d'infrastructure de transport pouvant être source de risques, du fait du stationnement, du chargement ou du déchargement de matières dangereuses. Elle devra être fournie dès lors que « *du fait du stationnement, chargement ou déchargement de véhicules ou d'engins de transport contenant des matières dangereuses* », l'exploitation d'un ouvrage d'infrastructure routière, ferroviaire, portuaire ou de navigation intérieure ou d'une installation multimodale peut présenter de graves dangers pour la sécurité des populations, la salubrité ou la santé publique, directement ou par pollution du milieu<sup>196</sup>. Cette disposition résulte des critiques de nombreux élus pendant les travaux de la commission parlementaire. Ces derniers ont insisté sur l'absence de logique conduisant à ce que les installations mobiles soient, malgré leur degré de dangerosité, paradoxalement exemptes de tout contrôle ; ceci, du seul fait qu'elles échappent à la police des installations classées.

Par ailleurs, l'étude de dangers implique dorénavant une « obligation de moyens » à la charge de l'exploitant, c'est à dire l'obligation de tirer des conséquences de l'étude de dangers pour une meilleure prévention des risques industriels. L'article 21 de la loi (article L.515-26 du code de l'environnement) prévoit que doit être établi par l'exploitant un rapport évaluant la probabilité d'occurrence de chaque accident majeur identifié par l'étude de dangers, ainsi que le coût des dommages matériels potentiels aux tiers<sup>197</sup>.

---

donné une base formelle à l'approche déterministe. Fondée sur des hypothèses et des scénarios majorants, elle consiste en la prise en compte de scénarios d'accidents dits « de référence », c'est à dire de scénarios génériques qui sur la base de calculs de simulations conduisent à déterminer des contours à l'intérieur desquels un certain type d'effets et de conséquence seraient à redouter.

<sup>195</sup> Yvan VEROT « Prévention, gestion, évaluation et perception du risque », *B.D.E.I-n°spécial/2002*, p.19. En effet, la méthode probabiliste implique une analyse détaillée et systématique prenant en compte les moyens mis en place et les dispositions adoptées et consiste à identifier les différents événements susceptibles de se produire et, pour chacun d'entre eux, à déterminer les effets, les conséquences, et les probabilités associées. Yvan VEROT démontre ainsi que cette approche « *s'efforce d'explorer la plus grande variété de scénarios envisageables pour l'activité considérée et, pour chacun d'entre eux de procéder à l'évaluation des effets et des conséquences potentielles, ainsi qu'à l'estimation de la probabilité de la survenance associée* ».

<sup>196</sup> L'étude de dangers sera mise à jour au moins tous les cinq ans par l'exploitant et devra être fournie au plus tard dans les trois ans qui suivront l'adoption de la loi. Les modalités d'application de cette disposition seront déterminées, pour chaque mode de transport, par décret en Conseil d'Etat (article 6 de la loi du 30 juillet 2003).

<sup>197</sup> Ce rapport est obligatoire pour les établissements qui comportent au moins une installation classée à risque majeur (figurant sur la liste visée par l'article L.515-8 du code de l'environnement) ou une installation souterraine

## 2. Le renforcement de la participation et de la sécurité des riverains par le droit à l'information

L'information constitue une trame essentielle de la loi du 30 juillet 2003, attestant par là même d'une volonté véritable de démocratisation, participation des citoyens, communication au sein de l'entreprise et sécurisation des transactions relatives à un site affecté par les risques ou les pollutions. Ces orientations nationales permettent de mettre en adéquation notre système juridique avec les exigences de la convention d'Aarhus du 25 juin 1992 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement et de la directive du 28 janvier 2003<sup>198</sup> sur le droit à l'information du public en matière d'environnement. Le principe d'information avait d'ores et déjà valeur législative, et plus récemment, il a pris place au sein de la charte constitutionnelle de l'environnement<sup>199</sup>. Il faut également souligner que le droit à l'information existe spécifiquement en matière de risques dans la mesure où l'article L.125-2 du code de l'environnement<sup>200</sup> pose un droit à l'information des citoyens sur les risques majeurs, tant technologiques que naturels, auxquels ils sont soumis, ainsi que sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. De même, il est intéressant de souligner l'extrême importance de l'information sur les risques industriels au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Dans l'arrêt *Guerra et autres c/ Italie*, est considéré comme indemnisable le dommage moral résultant du manque d'information sur les risques industriels encourus par le public, même en l'absence de dommage matériel, qui constitue une violation de l'article 8 de la Convention, protégeant le droit à la vie privée et familiale<sup>201</sup>.

Diverses mesures sont ainsi instaurées<sup>202</sup> par la loi du 30 juillet 2003, mais nous n'aborderons que celles qui concernent directement les riverains des installations classées.

D'une part, à l'occasion de l'enquête publique diligentée dans le cadre de la procédure d'autorisation d'une installation à risques, l'article L.123-9 du code de l'environnement

---

destinée au stockage de gaz naturel, d'hydrocarbures liquides, liquéfiés ou gazeux ou de produits chimiques à destination industrielle (article 3- 1 du code minier). Il doit être transmis au préfet et au président du comité local d'information et de concertation et il est révisé à l'occasion des révisions de l'étude de dangers précitée.

<sup>198</sup> Directive n°2003-4 du 28 janvier 2003, *JOCE*, n° L41 du 14 février 2003

<sup>199</sup> Le projet de loi constitutionnelle a été adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 1<sup>er</sup> juin 2004, et par le Sénat en termes identiques le 24 juin 2004.

<sup>200</sup> Article 9 de l'ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001

<sup>201</sup> CEDH 19 février 1998, *Guerra c/ Italie*, n°116/1996/735/932

<sup>202</sup> C'est ainsi que sont prévus la sensibilisation des salariés intervenant dans des installations classées ; le renforcement des informations fournies aux acheteurs ou aux preneurs à bail par le propriétaire ; le renforcement du rapport environnemental des sociétés cotées exploitant une installation Seveso ; l'obligation de compléter le bilan économique et social d'une entreprise en difficulté exploitant une installation classée par un bilan environnemental.

dispose qu'une réunion publique est obligatoire à l'initiative du maire ou du président de l'établissement de coopération intercommunale compétent. Cette disposition doit permettre une dédramatisation des enjeux et des passions ainsi qu'une véritable réflexion consacrée à l'implantation d'installations pouvant présenter des risques.

D'autre part, soucieux d'assurer un degré suffisant d'information tout au long de la vie de l'installation, s'inspirant des modèles déjà existant en matière nucléaire ou de déchets, le législateur prévoit la création à l'initiative du préfet d'un comité local d'information et de concertation (CLIC) sur les risques pour tout bassin industriel comprenant une ou plusieurs installations Seveso seuil haut. La volonté de créer un espace de dialogue pour renforcer l'implication des représentants de la société civile dans les débats relatifs aux risques correspond à l'adoption d'une vision moderne du processus de gestion des risques, tel qu'elle est issue par exemple des recommandations de l'OCDE<sup>203</sup>.

La création de ces comités était déjà prévue par le pré-projet de loi « Cochet » visant à améliorer la maîtrise des risques technologiques, et dès l'été 2002, certains préfets avaient mis en place des groupes expérimentaux préfigurant les CLIC. Les présidents de ces comités sont informés, par les exploitants des établissements à risques concernés, de l'état estimatif des risques d'accident et de leur coût probable, et ce, pour chacun des accidents identifiés dans l'étude de dangers réalisée<sup>204</sup>. Les CLIC sont également tenues informées de tout accident ou de tout incident touchant à la sécurité des installations en cause. En outre, elles remettent un avis sur le projet de PPRT, ce qui implique une vocation à jouer un rôle non négligeable auprès du préfet.

La loi renvoie pour l'essentiel au pouvoir réglementaire le soin de prévoir leurs règles de fonctionnement et de composition<sup>205</sup>. A cet égard, dans la mesure où des initiatives analogues se sont développées dans plusieurs pays européens (Allemagne, Italie...) et au Canada (comités mixtes municipalités-industriels), il serait intéressant de mutualiser les enseignements tirés de ces initiatives.

## B. Le renforcement de l'effectivité des servitudes d'utilité publique

Si les servitudes d'utilité publique sont apparues, dès leur institution par la loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à la sécurité civile, comme un instrument efficace pour maîtriser l'urbanisation et permettre en outre de responsabiliser l'exploitant pour le risque que son

---

<sup>203</sup> OCDE, « Principes directeurs pour la prévention des accidents chimiques, la préparation et l'intervention : guide destiné aux autorités publiques, aux industriels, au public et autres parties prenantes », 2003

<sup>204</sup> Article 21 de la loi, complétant l'article L.515-26 du code de l'environnement

<sup>205</sup> Un décret d'application doit préciser quels seront les experts indépendants pouvant être sollicités par les CLIC, ainsi que les modalités de traitement des informations confidentielles fournies par les industriels.

activité fait peser sur les riverains, on a reproché fréquemment au législateur d'avoir bridé ce dispositif *ab initio*<sup>206</sup>. Les servitudes d'éloignement ne pouvaient en effet être créées en vertu de l'article L.515-8 du code de l'environnement que pour les installations nouvelles sur sites nouveaux, ce qui a fortement limité leur effectivité. Le législateur, de façon peut-être un peu tardive<sup>207</sup>, a donc décidé d'assouplir le régime de ces servitudes en étendant leur recours aux cas dans lesquels :

- des risques supplémentaires sont créés par une installation nouvelle sur un site existant,
- il y a modification d'une installation existante, nécessitant la délivrance d'une nouvelle autorisation.

La première hypothèse risque d'entraîner des difficultés d'appréciation quant aux risques supplémentaires induits par une installation nouvelle sur un site existant. La circulaire du 2 octobre 2003 est venue préciser ce qu'il fallait entendre par risques supplémentaires : « *est considéré comme supplémentaire tout risque de nature nouvelle ou accroissement d'un risque existant. Le risque doit être apprécié en tenant compte des mesures propres à réduire la probabilité ou la gravité des accidents potentiels* ». Quant à la seconde hypothèse, plus facile à cerner, elle est susceptible de s'appliquer dès lors qu'une modification est assez importante pour nécessiter une nouvelle autorisation.

La circulaire du 2 octobre 2003 détaille également les conditions d'indemnisation de ces servitudes. C'est ainsi que « *si les risques nouveaux emportent création, à l'extérieur de l'établissement, de contraintes relatives à l'usage de terrains, bâtis ou non bâtis, et que ces contraintes sont soit nouvelles, soit plus restrictives que les contraintes antérieurement répertoriées dans des documents opposables aux propriétaires des terrains concernés, le différentiel de contrainte doit faire l'objet de servitudes d'utilité publiques indemnifiables par l'exploitant, comme stipulé par l'article L. 515-8* ». Les demandes d'indemnisation éventuelles doivent alors se fonder sur l'existence d'un préjudice direct, matériel et certain pour être recevables. En revanche, les contraintes et servitudes de toute nature, opposables aux propriétaires des terrains et existant à la date de dépôt du dossier de demande d'autorisation, ne sont pas indemnifiables au titre de l'article L. 515-8 : elles relèvent du plan de prévention des risques technologiques.

---

<sup>206</sup> Michel PRIEUR, « La maîtrise de l'urbanisation autour des installations industrielles », *RJE*, 3/1988, p.281, et plus récemment, voir le rapport AN n° 3559 de la commission d'enquête parlementaire sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur, « *Les leçons de Toulouse : 90 propositions pour réduire les risques industriels* », Tome1, Les documents d'information de l'Assemblée nationale, 2002, p.115

<sup>207</sup> Article 3 de la loi du 30 juillet 2003

Le PPRT devra mentionner les servitudes d'utilité publique instituées en application de l'article L. 515-8 du code de l'environnement autour des installations situées dans le périmètre du plan. Cependant, il est à craindre que la mise en place d'un PPRT prive d'intérêt la servitude d'éloignement, celui-ci ayant vocation à régler la situation de l'ensemble des installations. La nouvelle rédaction de l'article L. 515-8 du code de l'environnement pourra néanmoins s'avérer utile jusqu'à la mise en place effective des PPRT, même si à terme cet instrument pourrait tomber en désuétude.

## **Paragraphe 2. Une volonté de reconfiguration du voisinage des installations à risques**

La prévention des risques industriels étant une priorité nationale depuis l'explosion de l'usine AZF le 21 septembre 2001, la loi du 30 juillet 2003 constitue l'aboutissement d'une prise de conscience et d'un long travail de réflexion amorcé au lendemain de cette catastrophe. Dans cette optique, il s'est avéré nécessaire d'envisager l'adoption de règles nouvelles précises et contraignantes, afin d'opérer un changement de perspective concernant la cohabitation entre industrie et urbanisme.

### **A. L'institution d'une planification novatrice**

On peut rappeler que les instruments actuels sont déjà relativement nombreux mais présentent la particularité d'avoir eu des effets très limités. Pour ces raisons, le législateur a doté les pouvoirs publics d'un instrument à la fois souple et ambitieux destiné à maîtriser l'urbanisation autour des sites à risques technologiques en établissant le pendant des plans de prévention des risques naturels prévisibles prévus par la loi Barnier du 2 février 1995.

#### **1. La création d'un instrument de recentralisation des compétences**

Si les documents d'urbanisme régis par le code de l'urbanisme ont toujours pris en charge la gestion des risques inhérents aux zones susceptibles d'être occupées ou aménagées<sup>208</sup>, la tradition juridique française se caractérise par la prise en charge dans le cadre de la législation protectrice de l'environnement, de certains types de risques. Partant du constat suivant lequel la totalité des zones présentant des risques liés à la proximité d'un établissement dangereux est loin d'être couverte par des dispositions de maîtrise de l'urbanisation<sup>209</sup>, le législateur a créé le plan de prévention des risques technologiques

---

<sup>208</sup> Voir les articles L.121-1-3 et R.111-2 du code de l'urbanisme

<sup>209</sup> Voir l'exposé des motifs du projet de loi n°116

(PPRT), institué par les articles L.515-15 à L.515-25 du code de l'environnement. Ces plans ont pour objet de prévenir les risques d'accident susceptibles de survenir dans les installations classées dangereuses en délimitant un périmètre au sein duquel pourront être prises différentes mesures tendant à réduire les risques. Qualifié expressément de servitude d'utilité publique par l'article L.515-23 du code de l'environnement, le PPRT est porté à la connaissance des maires en application de l'article L.121-2 du code de l'urbanisme, et il est annexé au PLU, conformément à l'article L.126-1 du même code. Un décret en Conseil d'Etat doit en préciser les modalités d'application ainsi que les délais de mise en œuvre et d'élaboration de ces plans. Toutefois, le législateur a prévu à l'article 81-II, que les PPRT seront élaborés et approuvés dans un délai de cinq ans suivant la publication de la loi, soit le 31 juillet 2008.

#### a) Un champ d'application limité

A priori, les PPRT devraient permettre une prise en compte élargie des risques, dans la mesure où, à la différence des servitudes d'éloignement, ils peuvent être institués par l'autorité préfectorale autour des établissements préexistants. Toutefois, au vu des modifications de l'article L.515-8 du code de l'environnement, développées précédemment, cette différence sera atténuée.

Par ailleurs, à l'instar des servitudes d'utilité publique, l'instauration de PPRT ne sera possible qu'autour de certaines catégories d'installations classées : il s'agit des « *installations figurant sur la liste prévue au IV de l'article L.515-8 du Code de l'environnement, et pouvant entraîner des effets sur la salubrité, la santé et la sécurité publique directement ou par pollution du milieu* ». En substance, il s'agit des installations répertoriées sous la mention AS de la nomenclature, ainsi que de l'ensemble des installations d'un même établissement relevant d'un même exploitant sur un même site, lorsque l'établissement visé satisfait la condition de cumul des substances définie en annexe IV du décret n°99-1220 du 28 décembre 1999. De plus, sont également concernés les stockages de gaz, d'hydrocarbures ou de produits chimiques et, en application du principe de connexité, les autres installations considérées comme dangereuses situées dans le périmètre des PPRT. Il ressort du projet de loi que pas moins de 670 établissements à risques sont potentiellement concernés par les dispositions des PPRT. Selon les estimations du gouvernement, en raison du regroupement fréquent de plusieurs établissements sur un même site, une centaine de plans de prévention devraient être mis en place dans les deux

ans suivant l'adoption de la loi. Leur nombre au total devrait atteindre environ 200, selon la circulaire du 22 décembre 2003<sup>210</sup>.

Au final, malgré les ambitions affichées en faveur d'une authentique politique d'urbanisme autour des sites à risques, le champ d'application des PPRT peut apparaître comme étonnamment restreint. Cependant, il faut bien avoir à l'esprit que la mise en œuvre de cette procédure ne va pas sans une certaine lourdeur du fait qu'elle implique, non seulement des limitations quant à l'utilisation du sol, mais aussi des mesures d'éloignement s'accompagnant de coûts importants. Si le recours à cette nouvelle servitude d'utilité publique doit rester par conséquent restreint, il aurait pu être en revanche intéressant d'étendre le champ d'application des servitudes d'utilité publique de l'article L.515-8 du code de l'environnement.

b) L'élargissement des compétences de l'Etat dans la gestion et l'organisation de l'espace

La procédure d'édition du PPRT relève de la compétence de l'Etat, en vertu des dispositions de l'article L.515-22 du code de l'environnement, issu de l'article 5 de la loi. En effet, c'est au préfet qu'il appartient d'instruire le PPRT, de définir les modalités de la concertation relative à l'élaboration du projet de plan dans les conditions prévues à l'article L.300-2 du code de l'urbanisme. Sont ainsi associés 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 le comité local d'information et de concertation<sup>211</sup> créé en application de l'article L.125-2. C'est le préfet qui recueille leur avis sur le projet de plan et qui approuve par arrêté préfectoral le PPRT, après l'enquête publique réalisée dans les conditions mentionnées aux articles L.123-1 et suivants du code de l'urbanisme. A cet égard, il est intéressant de souligner l'importance des responsabilités qui pèsent sur les préfets, notamment en raison du risque pénal qu'elles comportent.

## 2. Les interrogations quant à la nature de document d'urbanisme des PPRT

Bien que l'article L.515-23 du code de l'environnement dispose que « *le plan de prévention des risques technologiques approuvé vaut servitude d'utilité publique. Il est annexé au PLU*

---

<sup>210</sup> Circulaire du 22 décembre 2003 relative à la liste des plans de prévention des risques technologiques par ordre de priorité (NOR : DEVP0430040C)

<sup>211</sup> Ce comité est institué par l'article 2 de la loi : il est créé par le préfet pour tout bassin industriel comprenant une ou plusieurs installations figurant sur la liste prévue au IV de l'article L.515-8 du code de l'environnement.

conformément à l'article L.126-1 du code de l'urbanisme », on peut légitimement s'interroger quant à la nature juridique des plans de prévention des risques technologiques. En effet, les PPRT s'inspirent des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP), qui valent eux-mêmes servitudes d'utilité publique et sont annexés au PLU au titre de l'article L.126-1 (article L.562-4 c. env.). Dans la mesure où il a été indiqué par le Conseil d'Etat dans sa jurisprudence récente que les PPRNP constituent des documents d'urbanisme, ce qui vaut pour ces derniers vaut a priori pour les PPRT<sup>212</sup>. Cette qualification a été retenue par le Conseil d'Etat dans un avis du 3 décembre 2001 « SCI des 2 et 4, rue de la Poissonnerie et autres »<sup>213</sup> : il déclare que « *les plans de prévention des risques naturels prévisibles constituent des documents d'urbanisme auxquels s'appliquent la formalité de notification prévue à l'article R.600-1(...) du code de l'urbanisme, nonobstant la circonstance que ces plans sont établis en vertu de dispositions législatives qui n'ont pas été incorporées dans le code de l'urbanisme* ». La doctrine a condamné unanimement la lecture selon laquelle un document d'urbanisme pourrait se situer en dehors des dispositions du code de l'urbanisme. De même, dans l'avis du 12 juin 2002 « Préfet de la Charente-Maritime »<sup>214</sup>, la Haute Assemblée, tirant les conséquences du premier avis, considère que les prescriptions normatives des PPRNP « *constituent des dispositions d'urbanisme au sens de l'article L.600-2 du code de l'urbanisme* ».

La conception extensive de la notion de document d'urbanisme<sup>215</sup>, à laquelle le Conseil d'Etat a souscrit, manifeste le caractère attractif de la notion de document d'urbanisme dans la mesure où tout dispositif, élaboré sur le modèle des documents régis par le code de l'urbanisme, contenant des prescriptions relatives à l'occupation de l'espace, est susceptible pour cette seule raison d'être qualifié de document d'urbanisme. Or, selon la majorité de la doctrine, c'est l'existence d'un « parti d'aménagement » imprimant au document sa vocation générale et sa vision globale, qui constitue la qualité intrinsèque dont peuvent seuls se prévaloir les documents d'urbanisme énumérés à l'article L.121-1 du code de l'urbanisme. C'est ainsi que Jean Pierre Lebreton s'interroge : « *la qualification document d'urbanisme*

---

<sup>212</sup> A l'origine, s'inspirant des dispositions de l'ancien article L.121-10, le Conseil d'Etat avait retenu la définition selon laquelle sont des documents d'urbanisme « *les documents élaborés à l'initiative d'une collectivité publique et ayant pour objet de déterminer les prévisions et les règles touchant à l'affectation et à l'occupation des sols, opposables aux personnes publiques ou privées* » (CE, avis du 17 janvier 1997, « Association de défense du site et de l'environnement de Galluis », *Rec.* p.23, *BJDU* n°1/1997, p.58, concl. J.C. BONICHOT)

<sup>213</sup> Note H.JACQUOT *AJDA* n°2-2002, p.177; obs. N.CHAUVIN *RFDA* 2002, p.982; note M-L. LAURENT, *Droit Administratif*, avril 2002, p.34

<sup>214</sup> CE 12 juin 2002, avis contentieux n°244634 « Préfet de la Charente-Maritime », note J.P. LEBRETON, *AJDA* n°16 2002, p.1081, *RFDA* juillet août 2002 p.871

<sup>215</sup> Dans son avis du 3 décembre 2001, le Conseil d'Etat a transposé le raisonnement retenu dans son avis du 7 juillet 2000 « Secrétaire d'Etat au logement c/Association Quetigny Environnement » (*Rec.* p.315 ; *BJDU* n°4/2000, p.266, concl. Laurent TOUVET) relatif aux plans d'exposition au bruit des aérodromes. En dépit de leur caractère spécialisé dans la protection des nuisances phoniques, il devait juger que ces plans sont des documents d'urbanisme au sens de l'article L.600-3 du code de l'urbanisme.

*désigne-t-elle seulement des instruments ayant vocation à organiser l'espace sous ses différents aspects et satisfaire la mission de synthèse et d'équilibre définie par l'article L.121-10 du code de l'urbanisme, c'est à dire le POS, le schéma directeur ou le schéma d'aménagement régional, ou s'applique-t-elle à des instruments qui abordent seulement un aspect particulier de l'organisation spatiale ? »<sup>216</sup>.*

Les plans de prévention des risques technologiques, tout comme les plans de prévention des risques naturels, traitent d'un aspect particulier de l'aménagement de l'espace. Il apparaît donc véritablement contestable de les qualifier de documents d'urbanisme puisque leur objet reste circonscrit, l'aménagement urbain n'étant envisagé qu' à travers des périmètres très précis et limités. En outre, l'existence d'un PPRT ou d'un PPRNP n'empêche pas l'élaboration d'un document d'urbanisme et la gestion du risque ou de la nuisance par le document d'urbanisme ordinaire<sup>217</sup>. Toutefois, il est à craindre que le juge n'applique le même raisonnement que pour les plans de prévention des risques naturels prévisibles en cas de doute sur l'application des articles L.600-2 ou R.600-1, en qualifiant les PPRT de documents d'urbanisme.

De surcroît, la qualification de document d'urbanisme paraît d'autant plus inappropriée qu'elle peut produire un ensemble d'effets juridiques directs et indirects préjudiciables, comme l'a souligné Bernard Drobenko<sup>218</sup>. D'une part, malgré l'objectif de prévention poursuivi par le législateur en instaurant les PPRT, en application de l'article L.600-2 du code de l'urbanisme, la qualification de disposition d'urbanisme aurait pour effet de supprimer la possibilité de refuser un permis de construire sur le fondement de risques identifiés dans le plan de prévention, dès lors que son approbation intervient postérieurement à l'annulation d'un premier refus du permis. D'autre part, concernant par exemple l'autorisation de lotir, eu égard aux dispositions de l'article L.315-8 du code de l'urbanisme selon lesquelles « *le permis de construire ne peut être refusé ou assorti de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme intervenues postérieurement à l'autorisation du lotissement* », il résulte de la qualification de disposition d'urbanisme que les règles de sécurité publique des plans de prévention ne pourraient avoir d'influence sur les

---

<sup>216</sup> J.P. LEBRETON, « Document d'urbanisme : l'émergence d'une notion jurisprudentielle », *AFDUH* 1998, p.42

<sup>217</sup> En effet, il faut souligner que l'article R.123-11 b) du code de l'urbanisme prévoit que les documents graphiques puissent faire apparaître les secteurs où peuvent être interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions ou installations de toute nature en raison de l'existence de risques technologiques ou naturels.

<sup>218</sup> B.DROBENKO « Inondations : aux risques de la complexité », *RJE* 4/2002, p.629. Cet article tire les conséquences des avis du Conseil d'Etat concernant les PPRNP au regard de la prévention des risques d'inondations, conséquences transposables en matière de risques technologiques avec les PPRT.

autorisations postérieures de lotissement.<sup>219</sup> Par conséquent, l'empilement et la juxtaposition des normes génèrent une complexité juridique dont le juge doit prendre acte sous peine de détourner les plans de prévention de leur objet initial, à savoir la prévention des risques technologiques.

## B. Des changements de logique dans la prévention des risques

Lors de la réforme de 2003, il n'était pas question de se cantonner à la création d'une nouvelle servitude foncière sans tenter auparavant d'agir, au moins en partie, sur les causes des échecs du dispositif juridique précédent. Dans cette optique, il est apparu nécessaire de libérer les terrains situés à proximité des installations existantes, tout en édictant des mesures adaptées à l'intensité des risques.

### 1. De la simple réglementation de l'usage des propriétés voisines à la libération des terrains situés à proximité des installations dangereuses

La loi Bachelot marque un véritable renversement de perspectives. S'il appartenait à l'exploitant d'une installation à risques de s'adapter à son environnement, désormais la mise en œuvre du PPRT permet de formater juridiquement le voisinage d'une telle installation et d'imposer sa mise en adéquation avec son environnement industriel. En effet, jusqu'à présent, le souci majeur était d'éviter la coexistence entre une unité industrielle et des secteurs urbanisés. Pour ce faire, il suffisait d'interdire l'implantation des installations classées les plus dangereuses à proximité des habitations, et parallèlement, de s'opposer à l'urbanisation dans un périmètre proche d'une installation à risques.

Cependant, comme développé précédemment, l'application de la réglementation a vite rencontré des limites en raison des difficultés à contenir l'expansion urbaine sous la pression démographique et les revendications de propriétaires, ainsi que le développement industriel sous la pression économique. Le constat d'une cohabitation difficile s'est imposé et il est apparu que « *c'est une difficile entreprise que de prétendre concilier urbanisation et industrialisation* »<sup>220</sup>.

La loi adoptée par le Parlement le 30 juillet 2003 a recours à une logique différente : le but est clairement d'obtenir la libération des terrains situés à proximité des entreprises les plus dangereuses. « *Ainsi, on cherche non seulement à réglementer l'usage des propriétés*

---

<sup>219</sup> De même, concernant la possibilité de refus du permis de construire après la délivrance d'un certificat d'urbanisme positif : dès lors que le plan de prévention est qualifié de disposition d'urbanisme, il en résulte des conséquences dommageables. Voir l'article précité de B. DROBENKO.

<sup>220</sup> Michel DESPAX « Servitudes autour des installations classées pour la protection de l'environnement », *Droit et Ville*, 1990, p.130

*privées riveraines mais aussi à obtenir la propriété de ces espaces afin bien sûr de les neutraliser* »<sup>221</sup>. Dans cette optique, la loi a prévu la mise en œuvre de la préemption, le délaissement et l'expropriation qui ont pour vocation à supprimer les dangers existants et à purger les erreurs d'aménagement déjà commises. Il s'agit là d'une véritable rupture avec l'approche urbanistique classique, justifiée amplement par l'ampleur du risque pour les populations.

Par contre, la loi limite le recours à ces instruments dans le temps, dans la mesure où l'article L.515-17 du code de l'environnement prévoit qu'ils ne peuvent être mis en œuvre qu'à raison des risques créés par des installations existantes à la date de publication de la loi. Ceci s'explique par l'instauration de l'inconstructibilité des secteurs soumis à un risque par le PPRT ; la gestion du risque futur doit s'effectuer de façon préventive afin d'éviter l'utilisation systématique d'appropriations publiques dont le coût s'avérerait exorbitant.

## 2. L'adéquation de la mesure aux risques

La reconnaissance du danger constitue un préalable obligatoire à l'existence du pouvoir d'intervention et de planification. C'est pourquoi la pertinence du mécanisme qu'il est prévu de mettre en place repose essentiellement sur la méthodologie de l'étude de dangers. Ainsi, il est prévu 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* »<sup>222</sup>. Inspirée par le régime du plan de prévention des risques naturels, cette configuration nécessitait de redéfinir les critères de l'étude de dangers, afin de les adapter aux nouveaux objectifs.

En pratique, les PPRT devront délimiter différents secteurs en fonction de l'exposition aux risques, déterminés à partir de l'analyse réalisée dans l'étude de dangers du type de risque, de la probabilité d'occurrence, de la cinétique et de la gravité des accidents potentiels. C'est sur le fondement de cette hiérarchisation des risques que seront déterminés les instruments susceptibles d'être mis en œuvre dans le plan : ainsi, plus le risque de danger - pour la vie humaine - est fort, plus les techniques juridiques utilisées pourront être coercitives et porteront atteintes au droit de propriété. Si jusqu'à présent, l'étude de dangers incluait dans la zone de risques des facteurs hétérogènes, la mission désormais assignée aux futures études de dangers impliquera « *une ventilation et une hiérarchisation fines de chaque*

---

<sup>221</sup> Jean-Pierre BARALLE, « Intervention foncière et maîtrise de l'urbanisation aux abords des établissements dangereux », *Dr. Env.* n°113, novembre 2003

<sup>222</sup> Article L.515-15 alinéa 2 du code de l'environnement

*catégorie de risques*<sup>223</sup> ». De ce point de vue, les rédacteurs des futures études de dangers devront être attentifs au fait que leurs conclusions serviront à fonder des mesures d'intervention foncières. Néanmoins, la nouvelle approche des études de dangers ne vaut que pour les nouvelles autorisations, ce qui risque de ne pas faciliter la délimitation des PPRT définis autour des installations autorisées antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi.

Enfin, il est prévu par circulaire<sup>224</sup> que lorsque les plans de prévention des risques technologiques doivent être mis en œuvre dans un même département, il est souhaitable de définir une règle de priorité en fonction de l'importance de l'aléa et de la population exposée. Cette disposition met bien l'accent sur l'importance accordée à la hiérarchisation des risques et le degré d'urgence de la mettre en œuvre.

## SECTION 2. L'intervention foncière dans le cadre de la planification des risques

Les PPRT ont été élaborés par le législateur afin de répondre à un objectif bien particulier comme il en ressort de l'exposé des motifs du projet de loi, bien qu'ils puissent à première vue sembler faire double emploi avec les servitudes d'utilité publique. En effet, si la finalité première de l'article L.515-8 est d'éviter que la pression foncière ne s'accroisse au fil du temps autour d'une installation qui est aujourd'hui autorisée dans des conditions de sécurité satisfaisantes pour le voisinage, « *l'objectif principal du PPRT est en revanche de réduire les risques présentés par une installation sur son voisinage en complément des mesures prises au titre de la législation sur les installations classées lorsqu'il est constaté que les conditions de sécurité ne sont pas satisfaisantes pour le voisinage* ».

### **Paragraphe 1. La réglementation du voisinage des installations dangereuses**

Les plans de prévention des risques technologiques ont une large vocation à créer un espace de contraintes propres à limiter les effets d'accidents susceptibles de survenir dans certaines installations à risques. Pour ce faire, les pouvoirs publics peuvent intervenir en empêchant l'apparition de situations préoccupantes par la réglementation de l'usage futur des sols, puis remédier aux situations existantes par l'édiction de mesures de protection.

---

<sup>223</sup> JP. BOIVIN « Maîtrise de l'urbanisation autour des sites à risques : bilan et perspectives ouvertes par les futurs PPRT » p.34, *BDEI*- n° spécial /2002

<sup>224</sup> Circulaire du 22 décembre 2003 relative à la liste des plans de prévention des risques technologiques par ordre de priorité BO MATE n°2004-6

## A. La réglementation de l'usage futur des sols

Le PPRT a vocation à réglementer l'usage futur des zones qu'il délimite. C'est ainsi que l'article 5 de la loi, codifié par l'article L.515-16 I du code de l'environnement, dispose que 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 les zones dans lesquelles la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages ainsi que les constructions nouvelles et l'extension des constructions existantes sont interdites ou subordonnées au respect de prescriptions relatives à la construction, à l'utilisation ou à l'exploitation* ». A travers ce texte, les pouvoirs publics tendent tout d'abord à interdire ou limiter les possibilités de construction ou de réalisation d'ouvrages de toute nature. On constate également que les mesures susceptibles d'être imposées dépassent le simple cadre des prescriptions constructives et s'étendent aux activités susceptibles d'être conduites dans les zones définies par le plan. C'est ainsi que sont visées les modalités d'exploitation des installations implantées dans la zone, mais le PPRT peut aussi prévoir que les pouvoirs publics pourront agir en dehors de toute construction pour encadrer, voire interdire certaines activités<sup>225</sup>. Bien que ces mesures réglementaires soient très proches de celles qui peuvent être prises dans le cadre de la servitude d'éloignement de l'article L.515-8 du code de l'environnement, il n'est pas prévu par la loi que les propriétaires concernés par ces mesures soient indemnisés, alors que les prescriptions instituées sur le fondement de L.515-8 font l'objet d'une indemnité.

Le non respect des prescriptions élaborées dans le cadre du PPRT est sanctionné par les peines prévues à l'article L.480-4 du code de l'urbanisme<sup>226</sup>, comme le prévoit l'article L.515-24 I du code de l'environnement. Est également applicable aux interdictions et prescriptions imposées par le PPRT, une grande partie du dispositif du livre IV du code de l'urbanisme relatif aux infractions<sup>227</sup>. Une autre sanction, inspirée du régime des risques naturels, renforce également l'efficacité du dispositif : les compagnies d'assurance, si elles sont tenues de garantir l'assuré contre les dommages résultant des catastrophes technologiques, ne sont tenues de le garantir, à l'intérieur de ces zones, que contre les dommages qui

---

<sup>225</sup> Pourraient être ainsi interdits ou réglementés dans le bâti les établissements recevant du public, les établissements sensibles comme les crèches ou les écoles maternelles.

<sup>226</sup> L'article L.480-4 prévoit une amende comprise entre 1200 euros et un montant qui ne peut excéder 6 097,96 euros par m<sup>2</sup> de surface construite, dans le cas d'une construction d'une surface de plancher ou 300 000 euros dans les autres cas.

<sup>227</sup> Sont applicables les dispositions des articles L.460-1, et L.480-1 à L.480-12 du code. La loi y apporte quelques adaptations, ouvrant la compétence pour constater les infractions aux fonctionnaires et agents commissionnés et assermentés à cet effet par l'autorité administrative compétente en matière d'installations classées. Elle confère également un droit de visite des constructions en cours, aux représentants de cette même autorité administrative.

affecteraient des biens existant antérieurement à la publication du PPRT<sup>228</sup>. De même, sont également exclus de la garantie, les biens immobiliers construits en violation des règles administratives en vigueur lors de leur mise en place et tendant à prévenir les dommages causés par une catastrophe technologique.

## B. La réglementation de l'occupation des locaux

Le PPRT peut également prescrire des mesures de protection des populations face aux risques encourus ; ces mesures concernent 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, et doivent être prises par les propriétaires, exploitants et utilisateurs dans les délais que le plan détermine<sup>229</sup>. Les prescriptions visées par le texte sont relatives aussi bien à des travaux de prévention devant être réalisés par les propriétaires sur leurs biens régulièrement implantés avant le plan, qu'aux modalités d'utilisation et d'exploitation des édifices. Ainsi, un PPRT pourra prescrire par exemple des mesures concernant les vitrages dans une zone susceptible d'être soumise à un effet de souffle. Ces travaux de confortement seront nécessairement limités car le coût des travaux sera à la charge des propriétaires eux-mêmes, au moins dans un premier temps. C'est ainsi qu'il est prévu que lorsque des travaux sont prescrits, ils ne peuvent porter que sur des aménagements dont le coût n'excède pas des plafonds qui seront fixés par décret en Conseil d'Etat. La loi accorde un crédit d'impôt en ce qui concerne les dépenses payées avant le 31 décembre 2010 pour la réalisation des travaux prescrits aux propriétaires d'habitation, lorsque ces travaux sont afférents à leur résidence principale<sup>230</sup>.

Des recommandations peuvent enfin être formulées qui tendent à renforcer la protection des populations face aux risques encourus, destinées à être mises en œuvre par les propriétaires, exploitants et utilisateurs<sup>231</sup>. Néanmoins, connaissant les difficultés qu'il y a à faire respecter les mesures imposées, on peut s'interroger sur le fait que le législateur ait délaissé la contrainte au profit de la simple recommandation.

---

<sup>228</sup> Article L.128-4 du code des assurances

<sup>229</sup> Article L.515-16 IV du code de l'environnement

<sup>230</sup> Article 200 quater du CGI

<sup>231</sup> Ces recommandations visent l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des voies de communication et des terrains de camping ou de stationnement de caravanes (article L.515-16 V du code de l'environnement).

Ces mesures restent toutefois moins novatrices et urgentes que les mesures adoptées afin d'imposer l'éloignement des populations de la zone à risque, le PPRT pouvant délimiter des zones dans lesquelles seront prises des mesures de déconstruction du bâti existant.

## **Paragraphe 2. L'éloignement du riverain des installations à risques : l'action sur le tissu urbanistique existant**

Le véritable enjeu de la maîtrise de l'urbanisation tient aujourd'hui davantage à la mise en sécurité de l'existant qu'à la limitation des possibilités d'urbanisation nouvelle. C'est ainsi qu'outre les divers travaux et aménagements qu'il permet d'imposer, le PPRT met en place un dispositif de reconquête des zones exposées. Ceci se traduit par un éloignement obligatoire du voisin des installations à risques, dont le financement repose sur la contractualisation du partenariat entre les différents acteurs concernés.

### **A. La reconquête foncière des zones exposées par la mise en œuvre d'outils propres au droit de l'urbanisme**

Les mesures d'intervention foncière constituent une innovation en matière de risques industriels. Elles attestent d'un changement de logique car le législateur fait preuve d'une véritable volonté de mettre à disposition des acteurs publics une large gamme de moyens, afin de permettre des actions ciblées mais néanmoins énergiques. Néanmoins, on ne peut parler de révolution juridique mais d'une simple transposition au domaine des risques industriels, de techniques juridiques classiques, éprouvées par ailleurs. C'est ainsi que pourront être exercés par les pouvoirs publics, en fonction de la dangerosité des secteurs, la préemption, le délaissement et l'expropriation d'utilité publique.

#### **1. Les mesures d'éloignement**

La loi instaure un véritable rapport de proportionnalité en fonction de la gradation des risques dans la mesure où plus le danger est marqué, plus les instruments juridiques utilisés sont coercitifs et peuvent attenter au droit de propriété<sup>232</sup>.

Dans les zones où les activités et l'urbanisation seront réglementées par le PPRT dans les termes définis à l'article L.515-16 I, est prévue par l'article L.515-16 I alinéa 2 du code de

---

<sup>232</sup> Le législateur se contente de mettre en œuvre l'équation traditionnelle qui établit un rapport de proportionnalité entre les avantages attendus et les inconvénients générés (CE, 28 mai 1971, « Ville Nouvelle Est », rec. p.409).

l'environnement la possibilité pour les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale d'instaurer un droit de préemption dans les conditions définies à l'article L.211-1 du code de l'urbanisme. Ce sont donc les règles de droit commun du droit de préemption qui s'appliquent, telles que posées par l'article L.210-1 du code de l'urbanisme<sup>233</sup>, exceptée la faculté dérogatoire d'instaurer un droit de préemption urbain au-delà des zones urbaines ou à urbaniser, préalablement délimitées par le document d'urbanisme. Le texte permet ainsi aux communes de se substituer à un acquéreur, en vue de « purger » le secteur au fur et à mesure des ventes et d'éviter les nouvelles implantations d'habitants, dans la mesure où le texte suppose que les biens acquis resteront vacants.

L'article L.515-16 II du code de l'environnement donne la possibilité aux communes ou aux EPCI compétents d'instaurer un droit de délaissement qui reste limité dans son champ d'application. En effet, seuls les immeubles situés à l'intérieur des zones réglementées au titre de l'article L.515-16 I, pourront faire l'objet d'une mise en demeure de délaisser par leur propriétaire, dès lors qu'à l'intérieur de ces zones auront été délimités des secteurs où existent « *des risques importants d'accident cinétique rapide présentant un danger grave pour la vie humaine* ». Dans cette hypothèse, le droit de préemption ne porte que sur « les bâtiments ou parties de bâtiments existants » à la date d'approbation du plan. Dans la mesure où le droit de délaissement est laissé à la discrétion des propriétaires, il paraît plus sage d'avoir limité son champ d'application afin d'éviter les hypothèses dans lesquelles la collectivité serait mise en demeure d'acquérir, avec les difficultés financières aiguës que cela suppose. De plus, la commune ou l'EPCI sont autorisés par la loi à confier à un établissement, par convention, la mission de réaliser l'acquisition des biens faisant l'objet du délaissement. Il s'exerce dans les conditions définies aux articles L.230-1 et suivants du code de l'urbanisme<sup>234</sup>, avec néanmoins, une détermination du prix d'acquisition du bien par référence à sa situation un an avant la date d'approbation du plan. Il s'agit donc d'un dispositif protecteur des propriétaires concernés et qui repose sur leur initiative.

---

<sup>233</sup> Il en résulte que toute décision de préempter doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé, la collectivité devant faire référence aux actions ou opérations qui sont limitativement énumérées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Comme le fait remarquer à juste titre J.P. BOIVIN, on peut regretter que la loi n'assure pas l'articulation entre les préoccupations de sécurité qui sous-tendent le projet de loi et les intérêts visés par l'article L.300-1 du code (Jean Pierre BOIVIN, « Maîtrise de l'urbanisation autour des sites à risques : bilan et perspectives ouvertes par les futurs PPRT », *BDEF*- n° spécial /2002, p.34 )

<sup>234</sup> Le droit de délaissement est en général reconnu aux propriétaires dont le bien est grevé d'une servitude d'urbanisme qui affecte leur droit de propriété. La collectivité ou le service public qui est mis en demeure d'acquérir le terrain doit se prononcer dans le délai d'un an à compter de la réception en mairie de la demande du propriétaire. A défaut d'accord amiable sur le prix à l'expiration du délai d'un an, le juge de l'expropriation prononce le transfert de propriété et fixe le prix de l'immeuble, sans qu'il soit tenu compte des dispositions qui ont justifiées le délaissement. Sur la question voir F. BOUYSSOU « Une garantie méconnue de la propriété : le droit de délaissement en matière d'urbanisme et d'expropriation », *JCP* 1979, I, 2925 ; BROCHEN et DEJOIE, « Le droit de délaissement », *LPA* 5 juillet 1993, p.4

Quant aux secteurs soumis aux risques les plus graves, ils constituent le domaine d'application de la procédure d'expropriation puisque l'article L.515-16 III du code de l'environnement permet aux communes ou aux EPCI compétents de recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique. La loi prend toutefois soin d'encadrer le recours à l'expropriation<sup>235</sup>. D'une part, le droit d'expropriation des immeubles et droits réels immobiliers sera réservé aux seuls secteurs des PPRT dans lesquels existent « *des risques importants à cinétique rapide présentant un danger très grave pour la santé humaine* ». D'autre part, l'expropriation des biens implantés dans ces secteurs à risques extrêmes ne pourra être décidée que « *lorsque les moyens de sauvegarde et de protection des populations qu'il faudrait mettre en œuvre s'avèrent impossibles ou plus coûteux que l'expropriation* »<sup>236</sup>. Le droit d'expropriation ne pourra ainsi être utilisé que de manière sélective pour les situations de blocage : c'est l'ultime recours des pouvoirs publics, dès lors que l'on porte atteinte au droit de propriété « inaliénable et sacré ». Par ailleurs, la loi prévoit un recours à la procédure d'extrême urgence des articles L.15-6 et L.15-8 du code de l'expropriation, lorsque la gravité des risques potentiels rend nécessaire la prise de possession immédiate.

## 2. La mise en œuvre des mesures d'éloignement

Quelques dispositions permettent d'adapter ces instruments aux circonstances et de définir en partie les conditions financières dans lesquelles se dérouleront les transactions immobilières impliquées par la mise en œuvre des mesures d'éloignement, ainsi que leurs conséquences.

D'une part, une procédure particulière a été introduite par l'article L.515-20 du code de l'environnement, qui autorise les collectivités territoriales ou leurs groupements ayant acquis les terrains par préemption, délaissement ou expropriation à les céder à prix coûtant aux exploitants des installations à l'origine du risque, à la condition que l'usage de ces terrains n'aggrave pas l'exposition des personnes aux risques. Cette faculté de rétrocession est justifiée pour le gouvernement par le fait que « *dans certains cas en effet, il apparaîtra plus judicieux que ce soit l'industriel à l'origine du risque qui dispose des zones les plus proches*

---

<sup>235</sup> La possibilité d'exproprier des biens situés à proximité des installations à risques avait été discutée devant la Commission d'enquête à l'Assemblée Nationale mais sans pour autant figurer dans la première version du projet de loi (Cf. le Rapport d'enquête parlementaire sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur, 2002, Doc. AN n°3559)

<sup>236</sup> Il s'agit ici de l'application d'une jurisprudence récurrente selon laquelle le recours à l'expropriation doit être justifié (voir par exemple CE, 3 avril 1987, « Métayer et Lacour », *AJDA* 1987, p.549).

de son installation, qu'il sera, par exemple, plus à même d'utiliser pour des activités n'accroissant pas le risque »<sup>237</sup>.

D'autre part, les propriétaires se verront accorder un certain nombre de garanties financières face aux restrictions de leurs droits. En matière de délaissement et d'expropriation, la valeur du bien est appréciée en vue de son acquisition, sans tenir compte de la dépréciation supplémentaire éventuelle causée par les interdictions et restrictions du PPRT prises en application de l'article L.515-16 I du code de l'environnement. Cependant, il restera difficile au propriétaire de retrouver un bien équivalent dans un autre secteur géographique avec l'indemnité allouée, compte tenu de la dépréciation induite par l'existence du risque. Le dispositif de la loi Barnier du 2 février 1995 relatif à l'expropriation des immeubles soumis à un risque naturel majeur semble plus favorable à l'exproprié, le montant de l'indemnisation ne prenant en compte la dépréciation des biens liée à l'existence du risque.

Quant aux biens préemptés, contrairement au régime du délaissement et de l'expropriation, aucune disposition n'est prévue quant à la dépréciation des biens concernés, alors que le prix proposé à l'occasion de la cession, qui pourra donner lieu à la préemption, sera nécessairement influencé par la situation géographique du bien. Ceci pourra favoriser un départ spontané des lieux et la recherche d'une solution ne faisant pas intervenir la collectivité *ab initio*, les titulaires du droit de préemption restant libres de le mettre en œuvre, comme le souligne Philippe Billet<sup>238</sup>.

Par ailleurs, à défaut d'accord amiable entre le propriétaire et la collectivité publique sur le prix à payer en cas de délaissement ou d'expropriation, le recours au juge de l'expropriation est possible<sup>239</sup>, ce qui constitue également une garantie, bien qu'elle puisse ne pas être perçue comme telle par les propriétaires .

## B. La contractualisation du financement de l'éloignement du voisin des installations classées

La loi du 30 juillet 2003 innove par rapport au régime institué par la loi Barnier qui prévoit la mutualisation du financement des mesures de sauvegarde des populations menacées par certains risques naturels. Délaisant le recours aux assurés, elle se tourne principalement

---

<sup>237</sup> Cf. l'exposé des motifs de la loi. Cette rétrocession sera au final moins défavorable aux collectivités locales que l'inconstructibilité des terrains concernés ou que la destruction des bâtiments et ouvrages.

<sup>238</sup> Philippe BILLET « Les plans de prévention des risques technologiques : vers une reconfiguration du voisinage des installations à risques », *Dr. Env.* n°113, novembre 2003

<sup>239</sup> En effet, il est prévu que l'expropriation est mise en œuvre dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

vers l'Etat, les exploitants des installations classées ainsi que les collectivités ou leurs groupements compétents, en leur imposant de conclure entre eux diverses conventions.

En vertu de l'article L.515-19 I, une première convention multilatérale, doit associer l'Etat, les exploitants ainsi que les collectivités territoriales ou groupements compétents qui perçoivent la taxe professionnelle dans le périmètre couvert par le plan, afin d'assurer le financement du droit de délaissement et de l'expropriation dans les secteurs définis par le PPRT. Cette convention doit permettre de fixer leurs contributions respectives. Les seules sanctions prévues se font au détriment des mesures de maîtrise foncière. En effet, le droit de délaissement ne pourra être mis en œuvre que postérieurement à la signature d'une telle convention. Quant à l'expropriation, elle ne pourra être initiée préalablement à la signature de ladite convention financière, que dans la seule hypothèse où la gravité des risques potentiels rend nécessaire la prise de possession immédiate du bien exproprié, selon la procédure d'extrême urgence prévue par les articles L.15-6 et L.15-8 du code de l'expropriation<sup>240</sup>.

Ce mécanisme est exempt de toute contrainte qui permettrait d'imposer la signature d'une telle convention. Toutefois, une incitation en direction de l'exploitant peut être relevée puisque ses autres partenaires ont la faculté de participer, dans le cadre de cette convention, aux mesures supplémentaires que celui-ci peut prendre pour réduire les secteurs de délaissement et d'expropriation, à la condition que cette participation financière soit inférieure aux coûts qu'ils supporteraient en raison de la mise en œuvre de l'expropriation ou du droit de délaissement.

Une deuxième convention est également instituée par la loi, codifiée à l'article L.515-19 II, entre les exploitants des installations à l'origine du risque et les collectivités territoriales compétentes ou leurs groupements, qui doit être conclue dans le délai d'un an à compter de l'approbation du PPRT. Cette convention permet de préciser « *les conditions d'aménagement et de gestion des terrains* » situés dans les zones de préemption, dans les secteurs de délaissement et d'expropriation, ce qui peut s'entendre comme « les possibilités résiduelles d'occupation et d'utilisation résultant de l'observation des servitudes liées aux risques »<sup>241</sup>. L'Etat n'est donc pas partie à cette convention, ce qui risque de n'être

---

<sup>240</sup> Article L.515-16 III alinéa 2 du code de l'environnement

<sup>241</sup> En effet, pour le gouvernement, il s'agit d'imposer l'élaboration d'un « projet général d'aménagement » définissant une stratégie de gestion des terrains situés en zone de risques. Quant au rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale, il a précisé que la convention vise à définir les conditions d'utilisation des terrains concernés afin d'éviter qu'ils n'exposent les populations à des risques et qu'ils ne deviennent des friches (A.VENOT, *rapp. AN n°635*, 26 février 2003, p. 39). Voir la note de Seydou TRAORE « L'impact de la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques sur le droit de l'urbanisme », *Droit administratif* – Editions du Jurisclasseur, avril 2004, p.38

compensé que partiellement par la disparition de la référence à la taxe professionnelle, qui élargit ainsi le champ des partenaires potentiels.

Enfin, une troisième convention est prévue par l'article L.515-19 III du code de l'environnement, qui doit réunir les organismes d'habitations à loyer modéré situés dans les secteurs d'expropriation et les mêmes partenaires que pour la seconde convention. Son objet est de définir un programme de relogement des occupants des immeubles situés dans ces secteurs. La loi donne également la possibilité à d'autres bailleurs d'immeubles situés dans les mêmes secteurs d'être associés au dispositif<sup>242</sup>. Quant aux modalités financières du dispositif mis en place, leur absence risque de retarder encore plus les négociations à la base de la mise en œuvre du programme de relogement des personnes expropriées.

Il résulte clairement de ces dispositions que la responsabilité du financement des instruments d'intervention foncière incombera aux collectivités, à l'Etat ainsi qu'aux exploitants d'installations classées, sans que soient mis à contribution les propriétaires menacés par les risques industriels. Cette déresponsabilisation du propriétaire exposé aux risques industriels n'a pas manqué d'attirer l'attention de certains auteurs<sup>243</sup>, dans la mesure où le texte répugnant à sanctionner les personnes qui se seraient installées en toute connaissance de cause, il leur permet ainsi d'échapper à l'application par le juge administratif de la théorie « du risque accepté »<sup>244</sup>. Le projet de loi a justifié de la manière suivante leur responsabilité :

- les exploitants des installations Seveso, qu'il y ait faute ou non, doivent réparer une situation dont ils sont à l'origine et dont ils ont tiré un bénéfice, en application du principe pollueur payeur ;
- les collectivités territoriales sont responsables au titre de leurs compétences en matière d'urbanisation et de la délivrance des permis de construire autour des sites à risques, délivrés depuis 1982 ;
- l'Etat est responsable au titre de la solidarité nationale dans la résorption des situations issues du passé, et de sa compétence en matière d'urbanisme, antérieure à 1982.

---

<sup>242</sup> La mention de cette simple possibilité laisse penser que les organismes HLM sont tenus d'être signataires de cette convention.

<sup>243</sup> Philippe BILLET, « Les plans de prévention des risques technologiques : vers une reconfiguration du voisinage des installations à risques », *Dr.Env.* n°113, nov. 2003. Il relève à cet égard que la loi Bachelot délaie la solution adoptée en matière de risques naturels qui permet de limiter l'indemnisation de l'expropriation s'il apparaît que l'acquisition de l'immeuble exposé a eu lieu afin de bénéficier d'une indemnité supérieure au prix d'achat. Néanmoins, ces textes font tous deux preuve d'une frilosité certaine à l'égard d'une éventuelle responsabilisation des propriétaires.

<sup>244</sup> Le juge en effet retient la responsabilité du propriétaire et réduit l'indemnisation attribuée en raison d'un phénomène naturel ou d'un accident industriel, dès lors que celui-ci ne pouvait ignorer qu'il s'exposait à un risque.

On peut conclure que la réforme initiée suite à la catastrophe AZF engendre quelques avancées significatives en permettant certaines modifications du système de maîtrise de l'urbanisation déjà attendues et réclamées depuis un certain nombre d'années.

Cependant, il ne s'agit pas d'évolutions réformant en profondeur notre dispositif juridique, d'autant plus qu'on ne peut se défendre de l'impression d'un « empilement de strates juridiques ». C'est pourquoi il est nécessaire de s'interroger sur les lacunes éventuelles de la réforme. Mais, dans la mesure où toute critique, pour être constructive, doit s'accompagner de suggestions, voire de propositions, nous envisagerons les changements nécessaires (et ultimes ?) afin de résoudre une équation dont la solution n'est peut-être pas si insoluble qu'il y paraît a priori.

Pour ce faire, nous allons étudier dans notre dernier chapitre les possibilités d'évolutions « vers une maîtrise effective de l'urbanisation et des risques industriels ».

## **CHAPITRE II.**

### **Vers une maîtrise effective de l'urbanisation et des risques industriels**

Nous ne manquerons pas de nous interroger sur les apports de la loi du 30 juillet 2003, dont on est en droit d'attendre une véritable amélioration de notre système normatif en matière de maîtrise de l'urbanisation. Bien que la réforme puisse apparaître dans un premier temps comme vecteur de progrès, on relèvera cependant les lacunes du nouveau dispositif né dans l'urgence d'une situation perçue comme socialement inacceptable. En effet, on peut déjà avancer, sans pour autant jouer les Cassandre, que l'impact de la loi restera limité sauf à ce qu'elle reçoive - ainsi que toutes les dispositions juridiques existantes - une application consciencieuse et zélée de la part de tous les acteurs concernés, ce qui reste peu probable.

Pour autant, il convient de ne pas céder à un pessimisme excessif en considérant impossible la résolution de l'équation "urbanisme et installations classées à risques". En effet, il est nécessaire de promouvoir l'instauration d'un aménagement durable au sein des zones urbaines assurant la prévention des conséquences dommageables des risques technologiques. Nous essayerons donc de déterminer par quels moyens cette évolution indispensable est possible, aussi bien par une évolution des politiques publiques et des mentalités que par une évolution normative.

Nous envisagerons donc dans un premier temps l'impact limité de la loi du 30 juillet 2003 (Section 1), puis les perspectives d'une gestion durable de l'urbanisation à proximité des installations industrielles dangereuses, s'insérant dans une politique de prévention des risques (Section 2).

#### **SECTION 1. L'impact limité de la réforme**

Le dispositif issu de la loi du 30 juillet 2003 pris dans sa globalité présente des avancées certaines en matière de prévention des risques, que ce soit entre autres par le renforcement de l'information et de la participation, le renforcement des liens entre droit du travail et droit des installations classées. Toutefois, l'on constate certaines insuffisances et imperfections des moyens mis en œuvre dans la loi, et il apparaît également, de façon plus préoccupante, que le législateur n'a procédé qu'à une remise en cause très partielle du système antérieur.

## **Paragraphe 1. Des moyens insuffisants malgré la complexité du nouveau dispositif**

Si l'on peut se réjouir et se féliciter des efforts fournis en vue d'un contrôle plus efficace de l'urbanisation autour des sites industriels sensibles, la loi n'est pas pour autant exempte de tout reproche. Il est vrai que l'élargissement du champ d'application des servitudes d'utilité publique, la mise en place de zones inconstructibles ou soumises à des prescriptions par les plans de prévention des risques technologiques sont des innovations potentiellement efficaces. Toutefois, ces instruments ne donnent pas pleine satisfaction car le législateur n'a pas su se garder des embûches inhérentes à l'instauration d'un nouveau dispositif juridique, à savoir garantir sa mise en œuvre effective. C'est ainsi que, d'ores et déjà, on peut redouter des lenteurs et des difficultés relatives à la mise en œuvre des mesures d'intervention foncières dans le cadre du PPRT. Par ailleurs, il est également possible de remettre en cause, au moins partiellement, l'efficacité du dispositif des PPRT en tant que garant d'une maîtrise effective de l'urbanisation autour des sites à risques.

### **A. Les lenteurs et difficultés prévisibles de mise en œuvre du dispositif**

L'effectivité des mesures d'intervention foncière prévues par le législateur suscite de nombreuses interrogations : il est en effet à redouter que la mise œuvre de ces nouveaux instruments ne se déroule pas sans difficultés et sans lenteurs.

D'une part, l'application du texte est tributaire de l'intervention de plusieurs acteurs ainsi que de leur bonne coopération dans l'intérêt général.

La loi accorde en effet une place importante à la volonté des propriétaires dans la mesure où la mise en œuvre du droit de préemption et du droit de délaissement ne peut se faire sans leur consentement. Ils doivent manifester l'intention d'aliéner leur bien, à un tiers en cas de préemption, ou directement auprès de la commune en matière de délaissement. Dans ces secteurs, le refus de certains propriétaires pourrait être une cause de blocage puisque le droit de préemption ne pourra s'exercer, comme le fait remarquer Jean-Pierre Baralle<sup>245</sup>. La mise en œuvre de ces nouvelles procédures risque donc de s'avérer fastidieuse, d'autant plus qu'il faudra attendre en premier lieu la réalisation des PPRT.

De plus, il n'existe guère d'obligation : c'est pourquoi la mise en œuvre de la préemption, du délaissement et de l'expropriation dépendra de la bonne volonté et des capacités financières

---

<sup>245</sup> Jean-Pierre BARALLE souligne ainsi que l'habitude, l'attachement des propriétaires, ainsi que le caractère pratique de l'habitation, par sa proximité du lieu de travail notamment, risquent de constituer des obstacles à l'application du texte (J-P BARALLE « Intervention foncière et maîtrise de l'urbanisation aux abords des établissements dangereux », *Dr. Env.* n°113, novembre 2003).

des acteurs publics locaux. A cet égard, si l'article L.515-5 du code de l'environnement, relatif à la création des PPRT, formule une affirmation qui équivaut à un impératif, il n'en va pas de même pour l'institution des instruments juridiques d'intervention foncière<sup>246</sup> plus particuliers, pour lesquels le législateur prévoit une simple faculté à la discrétion des collectivités locales et de leurs établissements publics. Concernant plus particulièrement le droit de préemption urbain, il n'est pas sûr qu'il rencontre un grand succès, dans la mesure où ce mécanisme repose sur les collectivités et du fait que son financement sera à leur charge exclusive (contrairement au délaissement et à l'expropriation).

D'autre part, et jusqu' à présent, la volonté d'utiliser les outils juridiques existant déjà, ayant manqué, on est conduit à douter de l'effectivité de ces mesures facultatives presque à valeur de recommandations. D'ailleurs, l'article L.515-18 dispose que les mesures prévues par les PPRT, et plus particulièrement le délaissement et l'expropriation, seront mises en œuvre « *en fonction notamment de la probabilité, de la gravité et de la cinétique des accidents potentiels ainsi que du rapport entre le coût des mesures envisagées et le gain de sécurité attendu* »<sup>247</sup>. En outre, en vertu de l'article L.515-19 I du code de l'environnement, le droit de délaissement et l'expropriation restent limités tant qu'une convention ne viendra pas déterminer les contributions respectives de chaque partenaire<sup>248</sup>. La loi est ainsi rédigée en termes impératifs en ce qui concerne le mode de financement, mais sans prévoir ni délai ni dispositions coercitives pour la passation effective de ces conventions, ce qui ne va pas sans fragiliser le dispositif.

En dernier lieu, on peut souligner que les plans de prévention des risques technologiques verront leurs modalités d'application et délais d'élaboration précisés par un décret auquel renvoie l'article 5 de la loi, codifié à l'article L.515-25 du code de l'environnement. Mais plus d'un an après la publication de la loi, il se fait toujours attendre, retardant encore davantage la mise en œuvre effective du dispositif<sup>249</sup>. Toutefois, afin de faciliter l'élaboration des PPRT, la réalisation d'un guide technique pour les services instructeurs est en cours d'élaboration et s'accompagne d'une expérimentation au niveau local sur huit établissements pilotes dont le bilan sera dressé à la fin de l'année 2004.

---

<sup>246</sup> Article L.515-16 I, II, III du code de l'environnement

<sup>247</sup> Même en matière de risques technologiques, le législateur subordonne la réalisation de mesures d'utilité publique à leur proportionnalité par rapport à un coût qui ne doit pas s'avérer excessif, ce qui ne rend pas optimiste sur l'application rapide du texte.

<sup>248</sup> L'obligation de conclure une convention afin d'assurer le financement du droit de délaissement et de l'expropriation met à profit une brèche constitutionnelle dans la mesure où « aucune norme de valeur constitutionnelle ne garantit le principe de liberté contractuelle » (CC., n°94/348, DC 3 août 1994 §9, *RJC* I-602).

<sup>249</sup> Le projet de décret devrait être transmis sous peu au Conseil d'Etat.

## B. Les doutes quant à l'efficacité des plans de prévention des risques technologiques

On peut ensuite douter de l'efficacité des plans de prévention des risques technologiques. Non seulement vecteurs d'un alourdissement réglementaire, leur efficacité pour remédier aux difficultés de la maîtrise de l'urbanisation péri industrielle paraît également contestable.

### 1. Un alourdissement superflu de la charge réglementaire

Une question mérite d'être posée : est-ce que ce texte permet d'agir de façon plus déterminante sur l'urbanisation qu'auparavant ?

A cet égard, on peut s'interroger sur l'opportunité d'avoir créé une nouvelle catégorie de servitudes d'utilité publique en concurrence avec les servitudes prévues aux articles L.515-8 à L.515-12 du code de l'environnement. Si « *trop de droit tue le droit* », on peut alors s'inquiéter de cet empilement successif de strates normatives, qui aboutit à un dispositif juridique fort complexe et un alourdissement de la charge réglementaire. Cette solution est d'autant plus contestable que risquent de coexister des servitudes d'utilité publique dont les modalités d'indemnisation ne seront pas identiques, des zones d'ombre demeurant quant à l'indemnisation des mesures réglementaires susceptibles d'être prises dans le cadre du PPRT<sup>250</sup>. Les dispositions prises par le législateur apparaissent ainsi contraires aux préconisations faites par la commission parlementaire chargée de l'étude de la réduction des risques industriels<sup>251</sup>, puisque cette dernière avait estimé plus simple et plus efficace d'étendre le champ actuellement couvert par l'article L.515-8 du code de l'environnement aux installations existantes, qu'elles soient ou non classées Seveso, dès lors qu'elles présentent un danger significatif. Cette solution aurait présenté l'indéniable avantage d'éviter les effets de seuil et les risques de contournement.

Cet alourdissement réglementaire ressort d'autant plus que la création des plans de prévention technologiques aurait dû s'accompagner, dans un souci de clarté et d'efficacité, de l'abrogation de l'article L.421-8 du code de l'urbanisme envisagé précédemment, devenu inutile, et dont les dispositions ont été très rarement appliquées. Il aurait été également

---

<sup>250</sup> En effet, l'indemnisation aura mécaniquement lieu dans les hypothèses les plus lourdes de PPRT conduisant, soit à l'exercice du droit de préemption, soit au recours à l'expropriation, soit à l'exercice du délaissement. En revanche, la loi ne mentionne pas la possibilité d'indemniser les propriétaires dont les terrains situés dans le périmètre du PPRT, auront fait l'objet d'interdictions et de prescriptions, alors que les prescriptions, pourtant très proches, instituées sur le fondement de l'article L.515-8 font l'objet d'une indemnité.

<sup>251</sup> Commission d'enquête parlementaire sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur. Rapport AN n° 3559 « *Les leçons de Toulouse : 90 propositions pour réduire les risques industriels* », Tome1, Les documents d'information de l'Assemblée nationale, 2002

intéressant que le législateur exclue expressément le PIG des dispositions applicables en matière de maîtrise de l'urbanisation en raison des risques technologiques.

Par ailleurs, était-il véritablement nécessaire de prévoir expressément l'instauration d'un droit d'expropriation ? La question se posait déjà à propos des immeubles soumis à un risque naturel dans la mesure où les pouvoirs publics avaient déjà la faculté de le mettre en oeuvre sans que la loi le prévoit expressément. Néanmoins, l'expropriation n'ayant pas été jusque là mise en oeuvre par les pouvoirs publics, cette disposition aura valeur d'incitation.

## 2. Des instruments inadéquats ?

En premier lieu, on peut relever quelques inconvénients présentés par les plans de prévention des risques technologiques qui traduisent une certaine inadéquation aux enjeux de la maîtrise des risques.

Tout d'abord, le champ d'application limité des PPRT ne peut qu'être souligné dans la mesure où ils ne s'appliquent qu'aux abords des installations classées les plus dangereuses<sup>252</sup>. Or, dans le domaine des risques industriels, la réflexion ne peut se limiter aux seuls sites classés Seveso car beaucoup d'établissements industriels ou de stockage, souvent proches des agglomérations ou situés au cœur de celles-ci, comportent des risques, même à des degrés différents. Par ailleurs, les profondes évolutions du monde industriel, avec en particulier la généralisation du principe de fonctionnement en flux tendus dans la gestion des stocks, afin de réduire le risque à la source, maintiennent les transports et les flux de matières dangereuses à un niveau élevé. Leur transport justifie donc que l'on s'interroge sur l'importance des flux dans les agglomérations, les itinéraires empruntés ou les conditions de stationnement.

Si ces restrictions s'expliquent par la volonté d'éviter l'instauration d'une procédure trop lourde pour des risques moindres, la prévention de certains risques n'en nécessite pas moins une intervention de caractère plus ponctuel, moins lourde du point de vue procédural. Elle aurait pu résulter soit de l'extension du champ d'application des servitudes d'utilité publique, soit du renforcement du rôle des autorités compétentes en matière d'urbanisme.

De plus, comme l'a fait remarquer à juste titre la commission parlementaire Loos-Le Déaut chargée du rapport sur les risques industriels<sup>253</sup>, la définition d'un PPRT aboutit à réunir l'ensemble des servitudes liées aux risques, dont la révision, nécessitant une enquête publique, sera nécessaire à chaque modification de l'étude de dangers d'une des

---

<sup>252</sup> Voir *supra* p.84

<sup>253</sup> Assemblée Nationale, Rapport AN n° 3559 de F. LOOS et J.Y LE DEAUT fait au nom de la commission d'enquête parlementaire sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur

installations couvertes. Le risque est alors que ce document se trouve en perpétuelle révision.

En second lieu, il aurait été nécessaire de prévoir le financement du droit de préemption car les élus seront confrontés à de véritables difficultés politiques concernant les décisions à prendre quant au prix du bien préempté. Ce bien ne sera, a priori d'aucun usage pour la collectivité, de sorte que les élus devront, soit acheter chers des biens inutiles, soit mécontenter leurs concitoyens en contestant la valeur de leurs biens, au motif des risques auxquels ceux-ci sont exposés. Les suites de la décision de préemption risquent également d'être socialement et politiquement difficiles à gérer, les communes devant éradiquer le bien préempté, sauf à passer une convention avec les exploitants en vue de leur céder l'immeuble. Pour l'ensemble de ces raisons, la commission parlementaire chargée d'un rapport sur les risques industriels avait proposé d'un établissement public foncier national. Le projet de loi initial avait ainsi prévu l'institution d'un fonds de prévention des risques industriels, financé par l'Etat et les industriels, ayant pour mission d'exercer un droit de préemption dans les zones exposées aux risques et accorder des aides aux industriels conduisant des opérations de réduction du risque.

Enfin, comme l'a suggéré J. P Boivin, les pouvoirs publics auraient pu également prévoir le recours aux servitudes de reculement couramment pratiquées dans le cadre des plans d'alignement<sup>254</sup>, du fait que les immeubles frappés par de telles servitudes ne peuvent faire l'objet de travaux confortatifs, seuls les travaux d'entretien courant étant autorisés. Ce mécanisme permet ainsi à l'administration d'être certaine, à terme, de récupérer le foncier dont elle a besoin pour effectuer ses travaux, en évitant une charge foncière immédiate, et en laissant aux personnes concernées des durées longues (10 à 20 ans) pour s'organiser sur le plan personnel et patrimonial. La transposition de cet instrument dans le cadre des PPRT aurait donc permis de « *disposer d'un instrument d'action adapté au long terme à des situations dans lesquelles il est encore possible d'assurer une désurbanisation à un coût économique et social acceptable* »<sup>255</sup>.

---

<sup>254</sup> Elles permettent aux communes ou aux départements d'élargir ou de redresser l'assiette de leurs voies publiques existantes, soit dans le cadre de projets d'urbanisation future, soit pour faire face aux nécessités du trafic. Cf. sur ce point, J. DUFAU, *Le domaine public, Le Moniteur*, 5<sup>ème</sup> édition

<sup>255</sup> Jean Pierre BOIVIN, « Maîtrise de l'urbanisation autour des sites à risques : bilan et perspectives ouvertes par les futurs PPRT », *BDEI*- n° spécial /2002, p.34 - 48

## Paragraphe 2. La traduction de l'absence d'une conception cohérente de la maîtrise de l'urbanisation

La loi vient renforcer les dispositifs existants, allant même jusqu'à générer une surabondance d'outils juridiques dont certains sont d'ailleurs voués à devenir inutiles, mais sans pour autant intégrer les véritables enjeux de la maîtrise de l'urbanisation. En effet, dans ce domaine, sont soulignées de façon récurrente les imperfections relatives tant au maintien du principe de l'indépendance des législations, qu'à l'absence de réflexion sur les causes des échecs précédents de la réglementation.

### A. Un apparent renforcement de la coordination des législations d'urbanisme et d'environnement

Bien que la loi du 30 juillet 2003 relève *prima facie* de la législation propre au droit de l'environnement, certaines de ses dispositions altèrent l'ordonnancement juridique dans le domaine de l'urbanisme. De prime abord, cet état de fait paraît traduire l'évolution tant attendue dans le sens de l'atténuation du principe d'indépendance des législations, ce qui confirmerait une tendance déjà observée et commentée par la doctrine. Cela s'expliquerait par la tendance naturelle du droit de l'urbanisme à devenir « *parmi les polices administratives spéciales le généraliste de l'occupation du sol* » car il entend réaliser la synthèse de toutes les formes d'occupation du sol<sup>256</sup>.

C'est ainsi que les nouveaux plans de prévention des risques technologiques ont vocation à s'articuler avec les règles d'urbanisme et à être pris en compte par les autorités compétentes en la matière. En effet, les différents secteurs délimités dans le cadre du PPRT constitueront des zonages spécifiques s'ajoutant aux autres zones délimitées par les collectivités. Les prescriptions du PPRT devront être également intégrées dans le document d'urbanisme de la commune<sup>257</sup>. Puis, la procédure de délivrance du permis de construire permettra le respect des contraintes et servitudes instaurées par le PPRT dans la mesure où le plan d'urbanisme lui est directement opposable, lui-même rendu conforme à cette planification des risques<sup>258</sup>. De surcroît, le législateur a recours à des instruments classiques relevant du

---

<sup>256</sup> Parallèlement, il semblerait que le droit de l'environnement amorce un mouvement de fusion partielle et hétéronome avec le droit de l'urbanisme comme l'a expliqué Henri JACQUOT, dans la mesure où les textes ont établi une hiérarchie entre les documents d'urbanisme et d'environnement afin de prévenir les incohérences<sup>256</sup>.

<sup>257</sup> Cela résulte de l'obligation qui pèse sur les auteurs des documents d'urbanisme, auprès desquels est porté à connaissance le PPRT, de l'annexer à leur document d'urbanisme (article L.515-23 du code de l'environnement). En cas d'inobservation des prescriptions du PPRT, sont applicables les sanctions pénales prévues à l'article L.515-24 du code de l'environnement.

<sup>258</sup> Cette articulation du PPRT avec le permis de construire est la conséquence directe, bien qu'implicite dans la loi, de l'application de l'article L.421-3 du code de l'urbanisme.

droit de l'urbanisme (droit de préemption urbain, droit de délaissement, l'expropriation publique), en les adaptant à l'outil spécifique que constitue le PPRT, puisqu'ils sont subordonnés à des conditions particulières ou voient leur champ d'application modifié<sup>259</sup>.

Cependant, l'étape décisive vers une meilleure coordination du droit de l'environnement et du droit de l'urbanisme pour une maîtrise de l'urbanisation cohérente aux abords des installations classées ne semble pas avoir été franchie par le législateur, malgré l'opportunité qui lui en était offerte.

On peut ainsi s'étonner de l'absence de l'évocation des PLU et des SCOT au sein du volet "maîtrise de l'urbanisation" de la loi du 30 juillet 2003. En effet, le rôle de ces instruments d'urbanisme, et notamment du PLU semblait s'être renforcé en matière de prévention des risques industriels, comme le confirment les dispositions de l'article L.121-1 3° du code de l'urbanisme en vertu desquelles les SCOT et les PLU doivent assurer « *la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature* ». Il aurait été intéressant d'indiquer dans la loi que les PPRT venaient compléter le système existant, en précisant que les autorités compétentes en urbanisme conservaient un rôle bien déterminé, voir renforcé, en matière de prévention des risques technologiques.

De même, la réglementation de l'urbanisation n'intervient qu'au stade de la planification de l'occupation des sols. Bien que les PPRT influent nécessairement sur la délivrance des autorisations d'occupation du sol, il aurait été nécessaire que le texte prévoie des dispositions concernant la délivrance des permis de construire dans les zones couvertes par un PPRT. Comme le souligne à juste titre Jean Pierre Boivin<sup>260</sup>, calquer la procédure de délivrance des autorisations de construire sur le modèle des ZPPAUP aurait été approprié, les permis ne pouvant être ainsi délivrés qu'après avis conforme de l'Etat (DRIRE). Ce dispositif aurait le mérite de permettre aux communes de bénéficier de conseils techniques sur la nature exacte des risques à proximité d'une installation industrielle dangereuse.

Au final, il est regrettable que le législateur laisse perdurer une insuffisante coordination entre les autorités compétentes en matière d'urbanisme et les services de l'Etat, sans

---

<sup>259</sup> Voir *supra* p.92-93. Ainsi, le droit de préemption peut s'exercer au-delà des zones urbaines définies par la loi, et il se voit assigner l'objectif d'acquérir les terrains privés soumis à de graves risques. Quant au droit de délaissement, il n'existe pas de plein droit, à la différence des droits de délaissement prévus par les articles L.111-1, L.123-2, L.123-17 et L.311-2 du code de l'urbanisme, dans un secteur où la commune ne sera pas contrainte d'acquérir des bâtiments ou des terrains dont la présence n'augmente pas l'exposition des populations à celui-ci. Enfin, en matière de délaissement et d'expropriation, pour la détermination du prix d'acquisition (ou les modalités de l'indemnisation pour l'expropriation), la valeur du bien est appréciée sans tenir compte de la dépréciation supplémentaire apportée par le servitude.

<sup>260</sup> Jean Pierre BOIVIN « Les PPRT : un premier pas... encore trop timide ! », *CPU*, février 2002, Editorial

s'efforcer d'y remédier par une nécessaire clarification et articulation de leurs rôles respectifs.

## B. L'absence d'une politique efficace de la maîtrise de l'urbanisation

Malgré les avancées indéniables du principe de prévention en matière de risques industriels, la portée de la loi reste limitée non seulement du fait qu'elle ne résout, ni même aborde, l'épineuse question de l'indépendance des législations, mais également du fait qu'elle n'a pas permis de relancer une véritable réflexion sur le problème de l'urbanisation aux abords des industries dangereuses.

Tout d'abord, il convient de rappeler que des outils juridiques proches de ceux qui ont été élaborés existaient déjà auparavant, et comme nous l'avons déjà souligné, les risques n'ont pas pour autant été réduits dans la mesure où c'est la volonté d'utiliser ces outils qui a manqué. Même si ce texte s'avérait être un très bon texte juridique, cela ne saurait remplacer un budget important, des efforts de formation, des interdictions totalement claires. Il faut donc admettre que la norme ne peut à elle seule permettre de mener une véritable politique de maîtrise des risques. « *Que de nos jours il faille une loi pour proclamer qu'il n'est pas bon (...) de construire à proximité d'une usine Seveso est significatif de ce que le droit a atteint en ces domaines un niveau maximal de fatuité. La confusion entre norme et discours devient une règle littéraire* »<sup>261</sup>.

D'autre part, il n'y pas eu de véritable remise en cause de la conception de la maîtrise de l'urbanisation qui peut être appréhendée de différentes façons ; il est en effet possible d'éloigner le voisin des installations classées mais aussi d'éloigner les industries elles-mêmes. Toutefois, la loi n'aborde pas l'hypothèse de la délocalisation des industries les plus dangereuses alors que la catastrophe AZF avait eu pour conséquence de voir des élus locaux réclamer cette solution. La loi Bachelot l'écarte au profit du départ des voisins exposés au risque afin de constituer dorénavant un glacis de protection autour des installations à risques. Certains auteurs ont considéré que l'absence de recours à cette alternative peut finalement laisser à penser que « *les industriels ont obtenu de l'Etat le renouvellement de leur bail moyennant quelques concessions pour purger l'application du droit de ses errements du passé* »<sup>262</sup>. A cet égard, si le souci de préserver un potentiel économique important se comprend aisément et peut justifier que la délocalisation reste une

---

<sup>261</sup> Raphaël ROMI « La loi sur les risques : avancée du principe de prévention et fatuité du droit », *AJDA*, 8 septembre 2003, p.1521

<sup>262</sup> David DEHARBE « Quelques réflexions insolentes sur les significations politiques du volet technologique de la loi risques », *Dr. Env.* n°113, là le "deal" auquel aurait consenti l'Etat.

solution ultime, cela ne doit pas pour autant revenir à écarter une option d'aménagement sans même indiquer son existence, alors que la décision du risque acceptable devrait appartenir à la collectivité.

Dans ce contexte, c'est l'Etat qui assurera économiquement et d'un point de vue normatif la gestion de la sécurisation des périmètres exposés. Ceci ne vient que confirmer les orientations déjà anciennes adoptées par l'Etat en droit de l'environnement industriel<sup>263</sup>. Quant aux industriels, ils voient en contrepartie l'étude de dangers légalisée et son contenu renforcé ainsi que le champ d'application des servitudes d'utilité publique élargi. De même, on ne peut que constater la tendance à déplacer la responsabilité sur l'Etat. Il n'est en effet pas à douter que la responsabilité administrative serait exposée en cas d'insuffisance des prescriptions des PPRT (comme en matière d'inondations, en cas d'insuffisance du PLU<sup>264</sup>). A cet égard, selon David Deharbe, on voit mal comment l'Etat pourrait opposer à la victime sa propre faute dès lors qu'elle aura respecté les prescriptions du PPRT.

## SECTION 2. Les perspectives d'une maîtrise durable de l'urbanisation aux abords des industries à risques

La gestion de l'urbanisation à proximité des industries à risques pour les élus, les aménageurs et les urbanistes suppose de nouveaux champs de réflexion et d'action. D'une part, la prise en considération du risque implique tout d'abord que soit repensée l'organisation de l'urbanisation en répondant aux exigences de sécurité des populations, dans un cadre de vie exempt de nuisances. D'autre part, la gestion des risques majeurs implique la mise en œuvre d'une nouvelle forme d'urbanisation conciliant la maîtrise des risques et leurs conséquences, tout en permettant la poursuite du développement urbain et industriel. Pour ce faire, les acteurs de la maîtrise des risques technologiques, au plan local, doivent concilier l'ensemble des intérêts contradictoires que sont le développement économique et la sécurité des populations.

---

<sup>263</sup> Pierre LASCOUMES avait pu ainsi écrire : « l'administration se voit confier la surveillance de ces établissements et la conciliation des intérêts afin de limiter les conflits. La régulation par le judiciaire doit être minimale et portera davantage sur la contestation des décisions administratives que sur la demande en indemnisation des dommages. L'Etat se pose en écran protecteur entre industriels et citoyens – c'est ce que souhaitent les premiers qui laissent entendre que leur responsabilité est déchargée par l'obtention de l'autorisation administrative de fonctionner. » (*L'éco-pouvoir*, La Découverte textes / série écologie et société, Paris, 1994, p.122)

<sup>264</sup> Cf. l'arrêt : CAA Lyon, 11 juin 2002, « Commune de Buits les Baronnie », n°97LY01255.

Il s'agit ainsi de tenir compte d'enjeux plus larges qui relèvent du développement durable et d'une mise en œuvre des principes de droit de l'environnement. Nos voisins allemands ont beaucoup insisté pour que la prévention des risques soit l'un des thèmes de la conférence de Johannesburg sur le développement durable, arguant que cette prise en compte était une condition nécessaire à un développement s'inscrivant dans le long terme. Il s'agirait ainsi d'un développement respectueux de l'environnement géographique, qui ne renverrait pas les populations défavorisées dans les zones à risques, et dont les bénéfices ne seraient pas réduits à néant par des dommages prévisibles. Pour ce faire, les politiques préventives doivent faire l'objet d'une nécessaire évolution et on ne peut faire l'économie d'une rationalisation de notre dispositif de prévention des risques.

### **Paragraphe 1. La nécessaire évolution des politiques préventives**

Les obstacles, auxquels se heurte encore de nos jours la mise en place d'une politique cohérente de gestion de l'urbanisation au regard des risques, sont des constantes que l'on retrouve de manière générale en droit de l'environnement. Nous verrons donc qu'il serait *a minima* nécessaire de conférer une portée pleine et entière aux principes généraux du droit de l'environnement qui trouvent à s'appliquer en la matière. De plus, il est aujourd'hui essentiel de relever un défi primordial dans nos sociétés techniciennes : l'instauration d'une culture du risque. En effet, considérer les risques comme intrinsèques à nos activités, au lieu de les ignorer, puis d'agir une fois la catastrophe survenue comme le souligne Jean-Pierre Dupuy, constituerait une attitude plus raisonnable et efficace.

#### **A. L'application des principes directeurs du droit de l'environnement**

Conformément à l'article L.110-1 II du code de l'environnement, les pouvoirs publics doivent faire application des principes généraux du droit de l'environnement qui trouvent à s'appliquer, de façon tout à fait légitime en matière de risques industriels. Ici, le principe de prévention doit guider l'intervention de la puissance publique, mais également le principe de précaution, dans la mesure où on ne connaît pas toujours les caractéristiques de tous les produits utilisés lors des process industriels<sup>265</sup>. On peut également faire mention du principe pollueur payeur ainsi que de l'obligation de réparer les atteintes à l'environnement, introduite par la Charte constitutionnelle de l'environnement. L'exploitant ne peut en effet s'exonérer de toute responsabilité en matière de maîtrise de l'urbanisation puisque ses activités pourront

---

<sup>265</sup> Ainsi, concernant l'accident de l'usine AZF, on ne savait pas que le nitrate d'ammonium pouvait exploser.

être à l'origine de servitudes grevant le fonds des propriétaires voisins Enfin, en matière de risques, on ne peut se passer de l'information et de la participation du public.

La constitutionnalisation de ces principes dans la Charte de l'environnement ne peut a priori que renforcer l'obligation de leur donner plein effet, bien qu'ils ne soient pas désignés expressément en tant que tels, excepté le principe de précaution<sup>266</sup>.

En matière de gestion de l'urbanisation, il est intéressant de se pencher plus particulièrement sur un des aspects du principe de prévention, à savoir, la priorité de la réduction du risque à la source. En effet, l'éloignement, voir l'isolement des installations classées, a un rôle indéniable à jouer dans la prévention des effets des accidents industriels majeurs, la technologie ne permettant pas d'atteindre le risque zéro. Cependant, la meilleure solution pour régler le problème de l'urbanisation à proximité des établissements dangereux est de faire reculer les dangers conformément au « principe de réduction du risque par priorité à la source des atteintes à l'environnement ». Affirmé dans la déclaration de Rio (principe 8), cette exigence est devenue un principe du droit de l'environnement presque à part entière - autonome du principe de prévention- énoncé en droit communautaire, par l'article 174-2 du Traité d'Amsterdam, et par la loi Barnier du 2 février 1995<sup>267</sup>(article L.110-1-II-2° du code de l'environnement).

Certains praticiens du droit de l'environnement ont pu craindre que l'institution d'une servitude d'inconstructibilité ait pour effet de limiter les exigences de la prévention active, qui rencontre non seulement des limites inhérentes à l'état de la technologie, mais également d'ordre économique. Ainsi l'accident de Bhopal a résulté de moyens de prévention laxiste et de la violation des prescriptions de sécurité de l'usine<sup>268</sup>. De même, lors des accidents survenus à Flixborough en Angleterre en 1974 et à Seveso en 1976, les normes de sécurité n'avaient pas été respectées. On conçoit bien d'ailleurs que les industriels préfèrent l'éloignement à des prescriptions coûteuses et contraignantes, ce qui conduit à privilégier la solution facile de l'éloignement plutôt que « *de s'attaquer aux sources du mal* »<sup>269</sup>. De surcroît, au nombre des principes qui régissent la mise en œuvre du principe de correction par priorité à la source, se trouve la dimension de l'acceptabilité économique, ce qui réduit

---

<sup>266</sup> Cependant, les principes d'information, de participation, de prévention et de réparation restent limités dans leur portée, ce qu'a remarqué Michel Prieur puisque la charte renvoie à la loi. Par conséquent, concernant la portée des principes généraux, la Charte ne constitue pas une avancée majeure, ce qui n'empêche pas de respecter ces principes, qui ont valeur législative ainsi que communautaire et internationale. (M. PRIEUR, « L'importance de la réforme constitutionnelle », *RJE* n°spécial septembre 2003, p.7)

<sup>267</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, *JORF* n°44 du 21 février 1995

<sup>268</sup> Voir *Union Research Group, Union Carbide India Ltd Employer's Union*, rapport traduit par D. Vignon, La Lettre de Solagral, n°36, avril 1985

<sup>269</sup> Simon CHARBONNEAU, « La nature du droit de la prévention des risques techniques », *RFDA*, n°3, mai-juin 1998, p. 529

sa portée<sup>270</sup>. Cela ne fait que refléter le quasi monopole de l'économie en matière d'environnement – « *une véritable mainmise de la pensée économique sur la question des risques, par exemple sous la forme de bilans coûts-avantages qu'elle affectionne-, ce qui pose comme problème que l'économie y est tout à la fois juge et partie* »<sup>271</sup>. Dans cette perspective, l'éloignement a pu être qualifié de « *facteur de régression larvée du principe de correction à la source* »<sup>272</sup>, car si cette technique est très efficace pour assurer la sécurité publique, elle ne présente pas de véritables garanties du point de vue de la protection de l'environnement. En fait, historiquement elle se justifiait par l'impossibilité ou l'incapacité de réduire les pollutions à la source, permettant ainsi de supprimer les conflits de voisinage<sup>273</sup>.

Toutefois, ce point de vue historique ne correspond plus à la réalité actuelle et il nous semble que la critique doit être tempérée dans la mesure où malgré des freins économiques compréhensibles à une amélioration de la sécurité à l'intérieur de l'entreprise, cet objectif est aujourd'hui une priorité des pouvoirs publics et un préalable nécessaire à toute politique de maîtrise de l'urbanisation. C'est ainsi que la Commission parlementaire Loos- Le Déaut a clairement mentionné le fait qu'elle avait « *acquis la conviction que les périmètres de dangers de la plupart des installations industrielles pouvaient être significativement réduits par les actions appropriées* »<sup>274</sup>. Parmi les techniques envisageables, ont été ainsi citées la mise en place de sécurités passives, le déplacement des installations à l'intérieur du périmètre de l'établissement, la réduction des volumes stockés sur le site, ou encore la modification des process de production. Néanmoins, bien que les orientations actuelles soient favorables à une réduction du risque à la source, il convient de ne pas négliger les obstacles économiques à sa mise en oeuvre qui ont été précédemment soulignés. Dans cette perspective, les pouvoirs publics seront conduits à terme à mettre en place des mécanismes d'incitation économique et de financement à destination des industriels, afin de les aider davantage à s'engager dans cette voie.

---

<sup>270</sup> Il s'agit de parvenir à un équilibre entre la charge imposée à l'exploitant et l'intérêt que représente la prévention pour la collectivité, ce qui revient à raisonner en termes de bilan coûts-avantages.

<sup>271</sup> Jean Pierre DUPUY, *Pour un catastrophisme éclairé, Quand l'impossible est certain*, Editions du Seuil, 2002

<sup>272</sup> M.MOLINER, « Maîtrise spatiale des nuisances et des risques- Le droit des installations classées », *Etudes Foncières*- n°105, septembre octobre 2003, n°105 p.34

<sup>273</sup> J.P BAUD rapporte ainsi l'exemple du père du polytechnicien Anselme Payen, qui ayant provoqué une pollution de la Seine sur 25 kilomètres par le déversement d'huiles pyrogénées, avait rendu les puits voisins inutilisables pour ensuite supprimer le voisinage en rachetant toutes les propriétés voisines (J.P. BAUD, *Les hygiénistes face aux nuisances industrielles dans la première moitié du XIXe siècle*, p.208)

<sup>274</sup> Rapport AN n° 3559 de F. LOOS et J.Y LE DEAUT, *op. cit.* p. 99

## B. L'instauration d'une culture du risque

L'efficacité d'un système de prévention des risques par la maîtrise de l'urbanisation ne sera acquise que par une généralisation de la culture du risque au plan national, seule apte à obtenir la mobilisation des pouvoirs publics, des exploitants, des acteurs économiques, des riverains et du public, complétant l'action de veille des associations de protection de l'environnement.

### 1. L'émergence d'une conception des risques ou d'un « catastrophisme éclairé »

Au préalable, comme l'a très bien démontré Jean-Pierre Dupuy<sup>275</sup>, le problème vient du fait que nous ne croyons pas en la catastrophe. Ainsi « *lorsque le principe de précaution énonce que l'incertitude scientifique ne doit pas retarder la mise en œuvre d'une politique de prévention, il se trompe complètement sur la nature de l'obstacle. Ce n'est pas l'incertitude, scientifique ou non, qui est l'obstacle, c'est l'impossibilité de croire que le pire va arriver* ». Par conséquent, l'annonce de la catastrophe n'infléchit en rien nos comportements et la logique économique continue de prévaloir au détriment de tout bon sens.

Pour cela, il est nécessaire de modifier radicalement la façon dont nous appréhendons la catastrophe, en apprenant à la penser comme une fatalité mais dont nous pouvons empêcher cependant le déclenchement. Aux termes d'une brillante démonstration, J.P Dupuy nous livre les clés d'un catastrophisme aux fins de prévention de la production des accidents. Il nous faut ainsi « *obtenir une image de l'avenir suffisamment catastrophiste pour être repoussante et suffisamment crédible pour déclencher les actions qui empêcheraient sa réalisation, à un accident près* ». Nous sommes donc condamnés à une vigilance permanente afin d'éviter que la catastrophe annoncée ne se produise « *tout en gardant à l'esprit que nous sommes la cause unique de ce qui nous arrive* ».

Après avoir appréhendé concrètement la probabilité de survenance des accidents, il est nécessaire d'intégrer leur prévention comme une variable incontournable de toute politique publique. Pour ce faire, il nous appartient d'abord de prendre conscience de la permanence du risque dans notre environnement et du fait qu'il n'y a pas d'activité humaine sans risques. L'accident de la grande paroisse à Toulouse a ainsi permis une prise de conscience dans un contexte d'indifférence face aux risques, conforté par la rareté des accidents qui conduisait à nous considérer comme ayant acquis une maîtrise quasi parfaite des technologies mises en œuvre. Selon Philippe Essig, nous devons passer à une culture du risque, qui a été précédée d'une culture de la fatalité (culture de la mine avec des accidents considérés

---

<sup>275</sup> J.P. DUPUY, *op. cit.* p. 111

comme inéluctables) puis, d'une culture de l'indifférence depuis plusieurs décennies<sup>276</sup>. Désormais, une politique de la sécurité implique l'obligation d'envisager les risques dans leur réalité complexe, au regard de leur dimension économique, administrative, sociale, scientifique.

En outre, cette culture de l'incertitude, telle que la nomme le sociologue allemand Ulrich Beck, doit être clairement distincte des « cultures du risque résiduel » d'une part, qui désignent des risques auxquels on n'espère ne jamais être confrontés, et d'autre part, de la « culture du non risque » qui consiste à brider le progrès technique en faisant prévaloir un souci de sécurité absolue<sup>277</sup>.

## 2. La mise en place d'une gouvernance des risques

Une des premières conséquences de l'émergence d'une culture du risque devrait être un transfert du niveau de décision politique pour les problématiques liées aux activités à risques.

La décision politique ne peut que résulter d'un choix local mais dans le cadre d'une participation de tous les acteurs concernés, dont les citoyens et les associations, après laquelle les décideurs seraient en mesure d'émettre des orientations ayant des implications économiques, sociales sur le territoire concerné. En effet, seul un processus d'échanges et de débats entre les différentes parties intéressées paraît de nature à favoriser le dépassement des conflits d'intérêts et des points de vue pour réconcilier la légitime demande de protection avec le nécessaire développement industriel. C'est ainsi que, si c'est au niveau national que doit être défini un cadre juridique fixant divers moyens d'action, c'est à un niveau décentralisé, et non déconcentré, que devront être prises les décisions politiques : c'est ce qui est d'ores et déjà largement pratiqué à l'étranger.

De la décentralisation des décisions de gestion du risque dans un cadre de participation du public découle une seconde conséquence ayant trait à la détermination au plan local du niveau de risque acceptable, dans la mesure où cette problématique apparaît intrinsèque à toute politique des risques.

Or, jusqu'à présent, si une politique de gestion des risques majeurs a été mise en place par les pouvoirs publics en droit interne, il n'en est pas de même pour la problématique de l'acceptabilité du risque. Or, comme l'écrit Simon Charbonneau, « *dans le cas de l'accident technique majeur, le risque est suffisamment identifiable pour que la problématique de son*

---

<sup>276</sup> Voir l'article de Philippe ESSIG, « La culture du risque en France », *BDEI-n°spécial/2002*, p.4

<sup>277</sup> U. BECK, *op. cit.* p.6

*acceptabilité soit incontournable à moins de vouloir l'é luder par la magie du verbe »<sup>278</sup>. Il s'agit en fait de déterminer un seuil de risque acceptable au regard de sa probabilité d'occurrence et du coût de sa prévention. Les autorités publiques ne peuvent donc éviter de se pencher sur la question de l'acceptabilité des risques majeurs au regard du rapport existant entre leur importance et l'intérêt collectif de l'activité considérée. L'importance d'un risque se définissant par le rapport entre la probabilité d'occurrence de l'évènement redouté et la probabilité de ses conséquences potentielles, à cet égard, le caractère plus ou moins réparable des dommages constitue un critère important de l'acceptabilité. Quant à l'intérêt collectif, il relève de plusieurs paramètres d'ordre socio-économiques, notamment de l'appréciation politique des autorités publiques et de l'opinion publique. Pour ces raisons, l'acceptabilité des risques ne peut être définie par les seuls professionnels de la question mais doit résulter d'un processus démocratique de participation. En effet, l'acceptabilité des risques majeurs ne peut être imposée autoritairement par les décideurs.*

Bien que l'on puisse se réjouir des évolutions législatives récentes en faveur d'une plus grande concertation entre les différents acteurs des risques technologiques incluant notamment les riverains et les salariés, il reste qu'on ne trouve pas de véritable incitation des pouvoirs publics à engager un processus de réflexion sur le niveau de risque industriel acceptable au regard des enjeux économiques et humains en présence.

Dès lors, il est intéressant de rappeler le fonctionnement du système britannique dans lequel les décisions individuelles d'urbanisme, prises par les collectivités locales à l'occasion de chaque projet d'aménagement, doivent permettre de dégager le degré d'acceptabilité du risque<sup>279</sup>. En effet, après que l'Etat soit intervenu pour évaluer l'augmentation du risque, la collectivité met en balance les intérêts en jeu et rend sa décision en connaissance de cause. S'il ne semble pas que cette approche ait conduit à une réelle restriction à la construction des terrains exposés aux risques, sauf pour les projets tels que des grands établissements recevant du public à proximité d'un seuil Seveso, elle a le mérite de poser clairement le principe de la définition par les pouvoirs locaux du seuil de risque acceptable au regard des circonstances locales.

C'est cette approche qu'il serait opportun d'adopter en France, à savoir, permettre aux autorités compétentes, lors de l'élaboration d'un document de planification, tel que le PLU, et de la délivrance de permis de construire, d'exercer un rôle de décideur en matière de prévention des risques. Il s'agirait alors d'effectuer un véritable choix politique, éclairé par des avis techniques et scientifiques, au lieu de se contenter d'une maîtrise de l'urbanisation au coup par coup, par défaut plutôt que par choix.

---

<sup>278</sup> S. CHARBONNEAU, *op. cit.* p.6

<sup>279</sup> Voir *supra* p.69-70

## **Paragraphe 2. La rationalisation du système de prévention des risques**

Le système de prévention des conséquences des risques industriels ne peut être amélioré sans passer par une véritable réforme globale, contrairement à la réforme de 2003, qui ne remet pas véritablement en cause certains mécanismes désormais inadaptés. Au préalable, ces travaux devront intervenir dans un cadre plus large que celui de la prévention du risque chimique et de la réglementation des établissements Seveso, afin de proposer une réforme concernant plus largement les installations classées nous rendant vulnérables.

Nous allons donc voir qu'un dispositif performant nécessite des modifications et des innovations, non seulement au plan institutionnel, mais également au plan économique.

### **A. Un dispositif institutionnel cohérent**

Divers moyens structurels doivent être mis en œuvre afin de parachever le système existant, car malgré les évolutions récentes, il n'existe toujours pas d'obligation pour les élus locaux d'intégrer la gestion des risques en tant que variante d'une politique générale d'aménagement. De plus, l'absence de coordination normative, se heurtant au principe d'indépendance des législations, ainsi que le manque de coordination des services de l'Etat et des autorités locales demeure encore une indéniable lacune en France.

#### **1. La formulation de choix politiques d'aménagement au plan local**

La mise en œuvre d'une véritable politique de gestion des risques implique un choix d'aménagement urbain des décideurs, puisque, comme nous venons de le voir, un des problèmes de la réforme tient en l'absence de formulation d'un choix sur la localisation des installations dangereuses et, par là-même, sur le niveau de risque acceptable. La formulation de décisions politiques s'inscrivant dans un projet politique urbain cohérent semble être par conséquent une réelle priorité, conformément à une tendance plus générale que l'on voit se dessiner en droit de l'environnement, à savoir, la mise en place d'une culture du risque en application du principe de précaution.

A cet égard, et afin d'être en mesure de formuler des décisions s'inscrivant dans un projet urbain cohérent la collectivité devrait avoir la possibilité de choisir entre différentes options d'aménagement telles que :

- le réaménagement des zones industrielles (voir leur déménagement),
- l'établissement de zones de protection impliquant des limites à la constructibilité et/ou le renforcement du bâti existant.

Si la seconde option a été à nouveau envisagée dans le cadre des PPRT, on constate que ce n'est pas le cas de la première. Face à des incompatibilités irréductibles entre risques résiduels et populations exposées, il serait donc opportun de définir et négocier « à la fois un nouveau projet urbain et un nouveau projet industriel », selon la proposition issue du rapport de l'inspection générale de l'environnement sur l'accident du 21 septembre 2001<sup>280</sup>, pouvant exclure toute activité à hauts risques à proximité d'un milieu urbain dense. Ce choix implique que l'Etat, les collectivités et les industriels s'engagent dans un processus plus complexe que la définition de zones de protection. La décision de délocalisation de l'usine AZF à Toulouse en est une illustration. Pour ce faire, sur les sites industriels de dimensions importantes où il y a un risque mortel, et aux alentours desquels l'urbanisation peut se chiffrer en dizaine de milliers d'habitants, il faudrait s'interroger sur la possibilité de laisser l'activité se poursuivre en la sécurisant ou la nécessité d'y mettre fin. Dans certains cas, il est possible d'accroître le niveau de sécurité, notamment par la mise en œuvre de la technique du double confinement.

Mais, dans le cas de la chimie lourde ou du pétrole, où les stockages sont très importants, la fermeture de l'usine doit au moins être envisagée, cette délocalisation pouvant faire l'objet d'un échéancier sur quelques années afin de faciliter la transition économique et sociale. Cette possibilité existe en vertu de l'article L 514-7 du code de l'environnement lequel prévoit la fermeture par décret en Conseil d'Etat, sans indemnisation, de toute installation qui présente des dangers. Il faut bien souligner que le transfert des usines à la campagne n'est pas non plus la meilleure solution, d'autant plus que l'implantation industrielle serait susceptible d'induire un développement de l'urbanisation au voisinage.

Par ailleurs, il est nécessaire de bien préciser que ce choix doit s'effectuer de manière adaptée à l'aire fonctionnelle des risques. En général, les territoires officiels de gestion des risques sont établis en fonction de l'identification des dangers mais également par rapport aux découpages administratifs et politiques. Ainsi, des relations ne sont pas toujours établies entre les communes centres et les communes périphériques où se concentrent habituellement les établissements dangereux, une fausse distance étant ainsi créée malgré la nécessité de gérer les risques en commun. La gestion des risques doit pourtant se concevoir en fonction de l'aire réelle d'impact des risques.

Si la réalisation du risque pèse sur le lieu même des installations et de leur environnement immédiat, sa prévention, sous peine d'être inefficace doit relever d'une échelle géographique plus large en fonction des « aires fonctionnelles d'activité socio-économique » : il s'agit d'envisager le risque au regard de son insertion dans le tissu urbain qui est fait d'interactions

---

<sup>280</sup> Inspection générale de l'environnement, *Usine de la société Grande Paroisse à Toulouse, Accident du 21 septembre 2001*, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 24 octobre 2001

entre zones d'habitat, d'emploi et de services. Il apparaît tout à fait nécessaire de concevoir à un niveau infra régional « *un aménagement coordonné de la distribution spatiale des fonctions d'industrie, habitat et équipement, visant à minimiser les risques des proximités tout en préservant les connexions nécessaires aux échanges* ». <sup>281</sup> La difficulté serait de gérer les imbrications de ces fonctions les unes dans les autres pour optimiser les complémentarités spatiales.

## 2. Une nécessaire coordination normative et institutionnelle

Au plan normatif, comme nous l'avons déjà vu, l'instauration d'une réglementation tendant à la maîtrise de l'urbanisation ne pourra être véritablement efficace et effective qu'en abandonnant le principe d'indépendance des législations entre le droit de l'urbanisme et droit des installations classées. Désormais, la gestion spatiale des risques et des nuisances, relève aussi bien du droit de l'urbanisme que du droit des installations classées.

Au plan institutionnel, la collaboration des collectivités locales et des services de l'Etat, corollaire de l'intégration des législations, s'avère être également un moyen à mettre en œuvre dans le cadre d'une politique cohérente de prévention des effets des risques.

Il aurait été opportun que la loi sur la prévention des risques majeurs, au lieu de s'appuyer uniquement sur la réglementation de l'usage des sols pour assurer la prévention de l'urbanisation dans les zones à risques, garantisse la prise en compte des risques au stade de la délivrance des autorisations d'urbanisme dans les zones de dangers. De ce point de vue, un mécanisme fiable consisterait à soumettre la délivrance des autorisations d'urbanisme à l'avis conforme de la Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement, en s'inspirant de la procédure d'avis conforme qui existe dans le régime des ZPPAUP<sup>282</sup>, comme l'a suggéré Christian Grellois<sup>283</sup>. Cette procédure présenterait l'avantage de permettre à l'autorité locale compétente de délivrer une autorisation d'urbanisme précédée d'un avis technique éclairé sur la nature et la réalité des risques encourus par les personnes et les biens. Un mécanisme d'appel pourrait être institué comme dans le cadre des ZPPAUP afin de trancher les difficultés rencontrées. Les élus seraient ainsi conduits à assumer leurs responsabilités en pleine connaissance de cause. Ce dispositif pourrait non seulement être institué dans le périmètre des PPRT mais également

---

<sup>281</sup> Eliane PROPECK-ZIMMERMANN et Thierry SAINT-GERAND, « Pour une culture territoriale de la gestion des risques », *Pouvoirs locaux* n°56 I/2003, p.44

<sup>282</sup> Les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, créées par la loi du 7 janvier 1983, peuvent s'appliquer autour des monuments historiques, dans les quartiers, sites et espaces à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou culturel. Approuvées par arrêtés préfectoral, leur élaboration ne peut avoir lieu sans l'accord préalable des communes intéressées.

<sup>283</sup> Christian GRELLOIS, « Quelle maîtrise de l'urbanisation dans les zones exposées aux risques industriels ? », in mélanges Lapoyade Deschamps, Presses Universitaires de Bordeaux, p.611

autour d'autres installations dangereuses soumises à autorisation, ou des axes de transport de matières dangereuses qui engendrent également de graves risques d'accident.

De plus, il serait intéressant de mettre en œuvre un mécanisme semblable d'intervention de la DRIRE comme conseil auprès des collectivités locales lors de la délimitation des zones où sont interdites certaines occupations du sol, autour de l'ensemble des installations classées Seveso -qu'elles relèvent du seuil haut ou du seuil bas-, et de manière plus ponctuelle autour d'autres installations à risques. En effet, si celles-ci ont la compétence juridique pour intervenir en la matière, elles ne disposent pas des compétences techniques leur permettant de se prononcer lors de la délimitation d'une zone à risques, même au regard de l'étude de dangers<sup>284</sup>. La transmission d'un projet de limitation de l'urbanisation sur certains espaces de l'agglomération ou de la commune à la DRIRE, afin de recueillir son avis technique, permettrait ainsi aux autorités compétentes de ne pas se limiter à transposer au sein de leur document de planification urbaine les mesures d'éloignement résultant d'arrêtés préfectoraux.

Cette collaboration des services de l'Etat et des collectivités territoriales constituerait le meilleur indicateur de la détermination du législateur et des pouvoirs publics à vouloir instaurer une réelle prévention des risques industriels. Basée sur une réelle implication des pouvoirs locaux quant à la détermination des risques acceptables, elle pourrait ainsi s'inspirer du système britannique de maîtrise de l'urbanisation<sup>285</sup>.

Dans le cadre de l'instauration d'une coopération institutionnelle, la création d'un organisme commun de gestion des risques industriels permettrait également de renforcer la cohésion des orientations politiques à adopter en matière de maîtrise de l'urbanisation, et plus généralement de prévention des risques. Ainsi, dans le rapport de Philippe Essig<sup>286</sup>, il est proposé au gouvernement la création d'un organisme de coordination et d'animation qui pourrait occuper le même rôle, en matière de risques industriels, que celui de la DATAR dans le domaine de l'aménagement du territoire<sup>287</sup>. A cet égard, les initiatives semblent se développer dans la mesure où a été créé à Toulouse l'Institut pour une culture de la sécurité

---

<sup>284</sup> Ces observations sont issues d'une expérience personnelle lors d'un stage au sein de la Communauté urbaine de Bordeaux se trouvant très concrètement face à ce type de difficultés puisque les responsables de la planification sont partagés entre la volonté d'assurer un niveau de sécurité élevé, au regard des effets que pourraient produire des lacunes au plan judiciaire, et l'incapacité technique de fixer des périmètres de délimitation des risques. Ces inquiétudes sont d'autant plus fortes que le préfet, lors de porters à connaissance, demande à la communauté urbaine de délimiter elle-même des périmètres à risques, en attente de l'élaboration des PPRT.

<sup>285</sup> Voir *supra* p. 69-70

<sup>286</sup> P. ESSIG, *Rapport à Monsieur le Premier Ministre ; Débat National sur les risques industriels*, 6 février 2002

<sup>287</sup> Cet organisme pourrait voir également son fonctionnement sur le fonctionnement de l'ancien forum consultatif européen pour l'environnement, créé en décembre 1993 par une décision de la commission. Ayant vocation à orienter l'action de la commission, cet organisme permanent voyait les intérêts contradictoires de différents secteurs représentés.

industrielle, dont les activités ont commencé en juin 2003<sup>288</sup>. Organisme de formation, de recherche et de communication, l'ICSI tend à lancer une réflexion au sujet des risques, notamment à l'initiative des industriels, ce qui constitue déjà un progrès, même si en matière de sécurité industrielle, il serait bon de voir représenter divers groupes d'intérêts afin d'animer un débat plus contradictoire.

## B. L'instauration d'un dispositif financier et fiscal

Il faut bien avoir à l'esprit qu'une prévention efficace des risques industriels et de leurs effets n'est possible qu'en prenant en compte les difficultés économiques que cela peut générer, comme on l'a vu précédemment dans notre étude. En effet, il est nécessaire de mettre en œuvre aussi bien des mécanismes de financement que d'incitation afin de favoriser non seulement l'indemnisation des propriétaires situés à proximité des industries à risques, mais aussi la réduction des risques à l'intérieur des périmètres de dangers.

Pour ce faire, la commission parlementaire Loos-Le Déaut a estimé nécessaire la création d'un fonds de prévention des risques industriels, établissement public foncier financé par l'Etat et les industriels, chargé d'acquérir les biens menacés dont les propriétaires souhaitent se séparer. Malgré le fait que l'instauration d'un tel fonds n'ait pas été retenue par le législateur, sa création reste souhaitable, car elle permettrait de prendre en compte le problème de l'indemnisation des propriétaires suite à la mise en œuvre des mesures d'intervention foncière issues de la loi du 30 juillet 2003. En effet, malgré la faculté des différents acteurs concernés de passer de conventions financières, il semble que des difficultés de réalisation soient inévitables, notamment en raison de la difficulté prévisible d'obtenir un accord sur la répartition du fardeau financier. L'institution d'un tel fonds aurait également pour avantage de permettre la réduction des périmètres de danger en finançant des investissements de sécurisation. Quant au financement du fonds, il est important que les exploitants y soient associés afin de les responsabiliser.

Outre la création d'un fonds de prévention des risques industriels, la possibilité d'instaurer un crédit d'impôt sûreté<sup>289</sup> a été étudiée. Il concernerait les dépenses liées aux personnels affectés à l'amélioration de la sûreté, les dépenses d'expertise engagées pour la réalisation d'études de dangers par exemple, et les investissements liés à la sûreté.

---

<sup>288</sup> Voir l'article de Michel TURPIN « Premiers entretiens de l'Institut pour une culture de sécurité industrielle », *Préventive Sécurité* n°74 mars-avril 2004, p.47. On peut préciser que l'ICSI a été créé à l'initiative de quatre entreprises (Airbus, SNCF, Total, Arcelor), de l'INP de Toulouse, du conseil régional Midi-Pyrénées et de la communauté d'agglomérations du Grand Toulouse.

<sup>289</sup> Il s'agirait de transposer le mécanisme déjà existant du crédit d'impôt recherche qui permet aux entreprises de réduire l'impôt sur les sociétés ou sur le revenu, d'un montant représentant 50% de l'accroissement en volume de leur effort de recherche et développement d'une année par rapport à la moyenne des deux années précédentes.

Par ailleurs, la mise en œuvre d'une fiscalité adaptée à la prévention des risques, afin d'encourager les exploitants à réduire les risques de leur installation, ne peut que venir compléter utilement un dispositif juridique de maîtrise de l'urbanisation.

A cet égard, des obstacles fiscaux rendent plus difficile le déplacement d'une installation, l'exploitant pouvant se trouver pénalisé par son effort de réduction des périmètres de dangers<sup>290</sup>. Or, et afin de favoriser le déplacement des stockages de gaz liquéfié situés à trop grande proximité des habitations, la loi de finances du 30 décembre 1991 a introduit l'article 1464F dans le code général des impôts. Les collectivités territoriales et leurs groupements dotés d'une fiscalité propre sont autorisés à consentir des exonérations de taxe professionnelle, en totalité et pendant cinq ans, de la valeur locative des installations de stockage de gaz liquéfié d'au moins 200 tonnes qui, pour un motif d'intérêt général, font l'objet d'un transfert<sup>291</sup>. Le rapport parlementaire préconisait d'étendre ce cas particulier à tous les cas de modifications substantielles d'installations présentant des risques pour réduire ceux-ci. Les collectivités pouvant déjà accorder des exonérations de taxe professionnelle à des installations présentant un intérêt pour la protection de l'environnement, il est logique que la même faculté soit accordée en matière de risques industriels.

Enfin, quant aux aides financières au plan local, les collectivités locales désireuses d'apporter leur concours financier aux efforts de réduction du risque entrepris par l'exploitant devraient en avoir la compétence, sans devoir recourir à des montages juridiques complexes comme c'est le cas actuellement. Ces aides pourraient ainsi concerner les opérations volontaires des entreprises, et non les opérations d'investissement pour se mettre en conformité avec la réglementation. Dans cette optique, le dispositif de la taxe professionnelle pourrait être utilisé comme instrument d'incitation pour la prévention des risques industriels. En effet, le CESR Aquitaine recommandait par exemple dans son rapport de 2002<sup>292</sup>, que les communes qui doivent faire face à des charges liées aux risques industriels de type Seveso ne soient pas soumises à la mesure de reversement éventuel d'une part de la TPU au bénéfice des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, afin de favoriser le financement de leurs investissements en matière de prévention des risques et d'environnement des entreprises.

---

<sup>290</sup> C'est ainsi que le déplacement d'une installation conduisait à la réactualisation de la base sur laquelle sont calculés les impôts locaux dus au titre de l'installation.

<sup>291</sup> Cette disposition a contribué à faciliter l'opération de déplacement d'une installation conduite sur le site de la raffinerie Esso de Port-Jérôme.

<sup>292</sup> CESR Aquitaine, *Etablissements classés Seveso et développement économique en Aquitaine*, octobre 2002

Par conséquent, au delà de l'institution d'un système normatif, la prévention des risques, et à ce titre, la maîtrise de l'urbanisation, implique de mettre en œuvre une politique publique qui puisse s'appuyer efficacement sur un dispositif économique et institutionnel cohérent.

# CONCLUSION

Sujet « omnibus » par excellence, comme le dirait Pierre Bourdieu<sup>293</sup>, la gestion des risques et les thèmes tels que la « société du risque » sont d'actualité comme en témoigne la faveur médiatique dont ils font l'objet. A cet égard, le professeur Hubert Seillan parle de l'émergence d'un droit du danger, discipline juridique à part entière<sup>294</sup>. Ce n'est pas pour autant que les pouvoirs publics sont parvenus à élaborer une efficace politique de prévention. Se heurtant à la complexité croissante des risques, la difficulté pour la puissance publique consiste en outre dans la nécessaire conciliation de la sécurité et des autres enjeux sociaux du développement.

De la sorte, si la réforme récente du droit des risques technologiques présente l'intérêt d'esquisser un droit des catastrophes s'accompagnant d'un développement de la concertation, cette émergence d'un droit des risques intervient relativement tardivement. Ces lenteurs s'expliquent par le fait que dans un domaine où la prévention est érigée en principe, tout ce qui a trait aux risques industriels n'évolue que par réaction. Ceci constitue un des nombreux paradoxes du droit de l'environnement où la divergence des intérêts économiques et environnementaux ralentit les progrès.

De même, même si la loi du 30 juillet 2003 peut, de prime abord, laisser croire à un renouveau dans la prévention des risques, on se rend compte, non seulement qu'elle instaure des outils juridiques dont l'efficacité est contestable, mais également que le législateur semble, sous la pression de l'opinion publique, avoir tenté d'élaborer un dispositif normatif supplémentaire, avec pour objectif inavoué d'acheter la paix sociale. En effet, la maîtrise de l'urbanisation autour des industries à risques soulève des problèmes économiques et sociaux fondamentaux, tels que la ségrégation urbaine des populations défavorisées, la reconversion de l'industrie française vieillissante...

---

<sup>293</sup> P.BOURDIEU, *Sur la télévision*, Paris, Liber/Raisons d'agir Editions, 1996, p.50

<sup>294</sup> Cependant, malgré tout l'intérêt de cette réflexion, les conclusions selon lesquelles le droit de l'environnement pourrait disparaître pour faire place au droit du danger restent tout à fait contestables.

Il est par conséquent probable et même souhaitable que le droit de la gestion des risques, et plus particulièrement de la maîtrise de l'urbanisation autour des installations dangereuses, connaisse encore des réformes<sup>295</sup>.

Dans ce cadre, les conclusions formulées par le Conseil européen lors de la réunion de Barcelone, les 15 et 16 mars 2002, où il « *invite la Commission à développer une approche stratégique pour le management des risques technologiques, tout en considérant les challenges sociaux, économiques et environnementaux en relation avec un développement urbain durable* »<sup>296</sup> sont plus que jamais d'actualité.

En effet, la prévention des risques majeurs constitue un enjeu important du développement durable qui doit être fondé sur une culture de connaissance responsable et participative, orientée autour de l'amélioration du retour d'expérience, de la modification de l'échelle de gravité des accidents.

En outre, on ne peut ignorer que la gestion des risques industriels s'inscrit au sein d'évolutions plus globales. Malgré les orientations de la loi du 30 juillet 2003 vers une recentralisation des compétences en matière de PPRT, les travaux de prospective menés au sein du commissariat général au plan, nous incitent à envisager une future reconfiguration du partage des responsabilités en matière de prévention des risques industriels<sup>297</sup>.

Ainsi, au regard du développement du rôle des régions et de l'intercommunalité, on peut penser que ces nouveaux pôles de compétence seront amenés à jouer un rôle prépondérant en la matière. De même, bien que l'Etat occupe une place centrale dans l'évolution des processus d'interface avec les collectivités territoriales, notamment en organisant le financement et l'organisation de la lutte contre les risques, le poids croissant des collectivités devrait engendrer des tentatives de déresponsabilisation de ce dernier. L'Etat, régulateur et arbitre, serait ainsi le garant de valeurs essentielles face à des phénomènes tels que la mondialisation.

Enfin, compte tenu des nombreuses difficultés qui jalonnent le parcours des pouvoirs publics pour parvenir à une application pleine et entière des principes directeurs du droit de l'environnement, il est plus que jamais souhaitable, de soumettre les politiques publiques à

---

<sup>295</sup> A cet égard, il semblerait que l'on envisage, au ministère de l'écologie et du développement durable, un nouveau projet de loi pour résoudre les difficultés soulevées par le dispositif de financement contractuel des PPRT (Colloque des 18 et 19 novembre sur la loi du 30 juillet 2003, « Une évolution ou une révolution dans la prévention des risques ? »)

<sup>296</sup> Voir « *Presidency Conclusions, Barcelona European Council, 15 and 16 march 2002* », p.38

<sup>297</sup> Voir les travaux du groupe de projet Racine sur la « prospective de la demande d'Etat stratège de la part des collectivités territoriales », sous la direction de Philippe HIRTZMAN, qui mène actuellement cette réflexion notamment dans le domaine des risques naturels et industriels.

une véritable évaluation<sup>298</sup>. Au regard de l'exemple des pays anglo-saxons, il en résulte que la politique de gestion des risques industriels n'en serait que plus transparente. Une évaluation des politiques publiques apparaît ainsi comme un incontournable moyen de parvenir à une gouvernance des risques, en s'adaptant aux nouvelles contraintes de l'« Etat post-moderne ».

L'instauration d'une démarche de vigilance et de prévention des risques pourrait ainsi marquer la fin d'une époque où « *La société se trouve dépassée par l'immensité du désastre* » (Haroun Tazieff).

---

<sup>298</sup> Cette évolution permettrait également d'agir en conformité avec la Directive 2001/42 du Parlement et du Conseil « relative à l'évaluation des incidences des plans et programmes sur l'environnement » (JOCE L197 du 21 juillet 2001). Il serait d'ailleurs souhaitable d'aller au-delà des exigences de la directive dans un avenir prochain et d'élargir son champ d'application.

# BIBLIOGRAPHIE

## OUVRAGES

- **MANUELS GENERAUX**

**Michel BAUCOMONT et Pierre GOUSSET**, *Traité de droit des installations classées*, Editions Lavoisier, 1994

**Jean Pierre BOIVIN**, *Les installations classées*, Le Moniteur, 2<sup>ème</sup> édition, 2003,

**Pierre GOUSSET**, *Le droit des établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes*, Editions Dunod, 1968

**Michel PRIEUR**, *Droit de l'environnement*, Dalloz 4<sup>ème</sup> édition, 2004

**Henri JACQUOT et François PRIET**, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz 4<sup>ème</sup> édition, 2001

- **OUVRAGES SPECIALISES**

**Ulrich BECK**, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Editions Flammarion, 2001

**Simon CHARBONNEAU**, *La gestion de l'impossible, La protection contre les risques techniques majeurs*, Economica, 1992

**Jocelyne DUBOIS- MAURY**, *Les risques industriels et technologiques*, La Documentation française, Problèmes politiques et sociaux, novembre 2002, n°882

**Jean-Pierre DUPUY**, *Pour un catastrophisme éclairé, Quand l'impossible est certain*, Editions du Seuil, 2002

**Xavier LARROUY-CASTERA et Jean-Paul OURLIAC**, *Risques et urbanisme*, Le Moniteur, Collection Guides Juridiques, 2004

**90<sup>ème</sup> Congrès des Notaires de France**, *Protection de l'environnement, De la contrainte au contrat*, Tome II, Nantes, 8-11 mai 1994, p.266-298

**Laure SAUVAGE**, *L'impact du risque industriel sur l'immobilier*, A.D.E.F., 1997

- **THESE**

**Marie-France DELHOSTE**, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, LGDJ, Bibliothèque de droit public, 2001

- **OUVRAGES A MISE A JOUR PERIDIQUES**

*Dictionnaire Permanent Construction et urbanisme* (sous la direction de Jean-Jacques VERON)

*Juris-Classeur Collectivités territoriales* (sous la direction de Henri JACQUOT [vol.4] et de Jean BOUINOT [vol.6])

*Juris-Classeur environnement* (sous la direction de Christian HUGLO et Jehan de MALAFOSSE),

*Juris-Classeur Construction- Urbanisme* (sous la direction de Daniel SIZAIRE)

## RAPPORTS ET ETUDES

**Les Cahiers de l'IAURIF**, *Les risques majeurs en Ile-de-France, Connaître pour mieux maîtriser*, n°138, 3<sup>ème</sup> trimestre 2003

**CESR Aquitaine**, *Etablissements classés Seveso et développement économique en Aquitaine*, octobre 2002

**Conseil d'Etat**, *Pour un droit plus efficace*, La Documentation française, 1992

**Assemblée Nationale**, *Les leçons de Toulouse : 90 propositions pour réduire les risques industriels*, Rapport AN n° 3559 de F. LOOS et J.Y LE DEAUT fait au nom de la commission d'enquête parlementaire sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur, Les documents d'information de l'Assemblée nationale, Tome1, 2002

**Philippe ESSIG**, *Rapport à Monsieur le Premier Ministre ; Débat National sur les risques industriels*, 6 février 2002

**Paul GARDENT**, *Rapport du groupe de travail sur les problèmes de maîtrise de l'urbanisation autour des établissements industriels dangereux*, 1987

**Inspection générale de l'environnement**, *Usine de la société Grande Paroisse à Toulouse, Accident du 21 septembre 2001*, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 24 octobre 2001

**Ministère de l'aménagement et du territoire**, *Guide pour la mise en œuvre des servitudes applicables aux sites et aux sols pollués*, décembre 2000

**Secrétariat permanent auprès du Premier ministre chargé de l'environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs**, *Guide relatif à la Maîtrise de l'urbanisation autour des sites industriels à haut risques*, DPPR, Service de l'environnement industriel, Société Alpine de publication, octobre 1990

**Rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées** de B.Mathieu et F.Lévy, *Risque industriel et maîtrise de l'urbanisation suite à l'accident de la Grande Paroisse à Toulouse*, février 2002, p.5

## ARTICLES

- **GENERALITES**

**BARPI** « L'inventaire des accidents technologiques 1992-2004 », *Préventique Sécurité* n°76, juillet août 2004, p.4

**Michel BAUCOMONT**, « La directive Seveso II concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses » *BDEI*, n°1999/1,p.11

**Simon CHARBONNEAU**, « La nature du droit de la prévention des risques techniques », *RFDA*, n°3, mai-juin 1998, p. 529

**Philippe ESSIG**, « La culture du risque en France », *BDEI*-n°spécial/2002, p.4

**Claude GILBERT**, « Limites et ambiguïtés de la territorialisation des risques », *Pouvoirs Locaux*, n°56 I/2003, p.48

**René HOSTIOU**, « Les installations classées et la décentralisation », dans *L'environnement entre le maire et l'Etat*, actes du colloque, ADEF 1990

**Pierre LASCOURMES**, « De l'atteinte à la prévention des risques industriels. Réglementation des installations classées et développement d'une "magistrature technique" » In : C. DOURLENS, J-P. GALLAND, J.THEYS, P-A. VIDAL-NAQUET, *Conquête de la sécurité, gestion des risques*, Paris, L'Harmattan, 1991, p.69 et s.

**Caroline LONDON**, « Risques industriels majeurs : de la non-application du principe de prévention ? », *LPA* 29 avril 2002, n°85 p.7

**Jacqueline MORAND-DEVILLER**, « Où va le droit de l'urbanisme et de l'environnement ? », *Rev. adm.* 1998, n°301

**Olivier OU RAMDANE, François DU FOU DE Kerdaniel**, « Les risques industriels en France », *Les Cahiers de l'IAURIF, Les risques majeurs en Ile-de-France, Connaître pour mieux maîtriser*, n°138, 3<sup>ème</sup> trimestre 2003

**Jean-Marie PONTIER**, « La puissance publique et la prévention des risques », *RFDA*, 6 octobre 2003, p.1752

**Eliane PROPECK-ZIMMERMANN et Thierry SAINT-GERAND**, « Pour une culture territoriale de la gestion des risques », *Pouvoirs locaux* n°56 I/2003, p.44

**Yvan VEROT**, « Prévention, gestion, évaluation et perception du risque », *BDEI*-n°spécial/2002, p.19

- **URBANISATION ET INDUSTRIE**

**Michel BAUCOMONT**, « Difficile indemnisation des servitudes instituées aux abords des installations classées dangereuses », *BDEI* n°2/2003, p.19

**Jean Pierre BOIVIN**, « Le PLU : une matrice efficace pour la gestion des risques dans le cadre communal ? », *BDEI* n°1/2003, p.4

**Fernand BOUYSSOU**, « Maîtrise de l'urbanisation et risques technologiques majeurs », *BDEI* 5/1996, p.33

**Michel COUËTOUX**, « La maîtrise du risque s'oppose-t-elle à la gestion urbaine ou en est-elle partie intégrante ? », *Annales des Mines*, Paris, octobre 1999, p.8-13

**Michel DESPAX**, « Servitudes autour des installations classées pour la protection de l'environnement », *Droit et Ville*, 1990, p.130

**J.F FLAUSS**, « La convention européenne des droits de l'homme au secours des voisins des installations classées », *LPA* 8 février 1989, n°17

**Christian GRELLOIS**, « Quelle maîtrise de l'urbanisation dans les zones exposées aux risques industriels ? », in mélanges Lapoyade Deschamps, Presses Universitaires de Bordeaux, p.611

**Xavier LARROUY-CASTERA** « Réglementation des installations classées à hauts risques et maîtrise de l'urbanisation : des insuffisances majeures », *Dr. Env.* n°94, décembre 2001

**Alain LE SAUX**, « L'urbanisation des sites à risques », *Etudes Foncières* n°45, décembre 1989, p.44

**Marianne MOLINER**, « Maîtrise spatiale des nuisances et des risques- Le droit des installations classées », *Etudes Foncières-* n°105, septembre octobre 2003, n°105 p.34

**Manuel PENNAFORTE**, « Le préfet peut-il imposer à l'exploitant de veiller à la maîtrise de l'urbanisation des terrains situés autour de ses installations classées ? », *BDEI* 3-1997, p.18

**Michel PRIEUR**, « Le nouveau dispositif de prévention et de lutte contre les risques majeurs », *RFDA* 3 (6), novembre-décembre 1987, p.928

**Michel PRIEUR**, « La maîtrise de l'urbanisation autour des installations industrielles », *RJE*, 3/1988, p.281

**Erwan ROYER**, « Le risque dans le plan d'occupation des sols », *RGCT* n°8, novembre-décembre 1999, p.491

**Laure SAUVAGE**, « L'environnement immobilier des industries à haut risque », *Etudes foncières* n°61, décembre 1993, p.24

- **LA LOI DU 30 JUILLET 2003**

**Jean-Pierre BARALLE**, « Intervention foncière et maîtrise de l'urbanisation aux abords des établissements dangereux », *Dr. Env.* n°113, novembre 2003

**Philippe BILLET**, « Les plans de prévention des risques technologiques : vers une reconfiguration du voisinage des installations à risques », *Dr.Env.* n°113, nov. 2003

**Jean Pierre BOIVIN**, « Maîtrise de l'urbanisation autour des sites à risques : bilan et perspectives ouvertes par les futurs PPRT », *BDEI-* n° spécial /2002, p.34 - 48

**Jean Pierre BOIVIN**, « Les PPRT : un premier pas... encore trop timide ! », *Bull. CPU*, février 2002, Editorial

**David DEHARBE**, « Quelques réflexions insolentes sur les significations politiques du volet technologique de la loi risques », *Dr.Env.* n°113, novembre 2003

**Béatrice HAGEGE**, « Vers une harmonisation des techniques de prévention des risques majeurs : la loi sur la prévention des risques technologiques et naturels et la réparation des dommages », *LPA*, 19 octobre 2004 n°209, p.3

**Jean-Michel LATTES**, « Du risque improbable à la démocratie du risque », *Pouvoirs Locaux*, n°56 I/2003, p.104

**Alain LEVY**, « Risques technologiques et naturels majeurs : ce qui change en matière de droit de préemption, de délaissement et d'expropriation, *AJDI* février 2004, p.101

**Marie-Pierre MAITRE**, « Etude de dangers : le point depuis la loi risques technologiques et naturels », Editions du Juris classeur Environnement, avril 2004, p.28

**Jean-Philippe OLIER**, « Quelques réflexions sur les évolutions législatives introduites par le projet de loi relatif à la prévention des risques technologiques, *Annales des Mines*, avril 2003, p.11

**Raphaël ROMI**, « La loi sur les risques : avancée du principe de prévention et fatuité du droit », *AJDA.*, 8 septembre 2003, p.1521

**Yvan RAZAFINDRATANDRA**, « La prévention des risques technologiques et la prévention des dommages (loi du 30 juillet 2003) », *BJCL* n° 1/4, p.5

**Patricia SAVIN et Yvon MARTINET**, « Risques technologiques et réparation des dommages : points saillants de la loi du 30 juillet 2003 », *LPA*, 10 octobre 2003, n°203, p.4

**Seydou TRAORE**, « L'impact de la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques sur le droit de l'urbanisme », *Droit administratif* – Editions du Jurisclasseur, avril 2004, p.38

**Seydou TRAORE**, « La nature juridique des plans de prévention », *AJDA*, 1<sup>er</sup> décembre 2003, p.2185

**François Guy TREBULLE et Laurent FONBAUSTIER**, « Réflexions autour de la loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels », *RDI*, janvier-février 2004, p.23

- **L'INDEPENDANCE DES LEGISLATIONS**

**Fernand BOUYSSOU**, « Un principe à remettre en cause : l'indépendance du permis de construire et des installations classées », *Droit et Ville* 1984 n°18, p.169

**Chantal CANS**, « L'article R.111-2 du code de l'urbanisme et les porcheries industrielles : les tribulations du principe d'indépendance des législations », *Dr. Env.* n°106, mars 2003, p.32

**Jean-Pierre LEBRETON**, « L'urbanisme et les législations réputées indépendantes », *AJDA*, 20 mai 1993, n°spécial, p.20

**Michel PRIEUR**, « Urbanisme et environnement », *AJDA*, 20 mai 1993, n°spécial, p.80

**Yvan RAZAFINDRATANDRA**, « Vers une remise en cause du principe jurisprudentiel d'indépendance des législations », *Dr. Env.* n°95, janvier/février 2002, p.20

**Thomas WALTHER** « Autorisation de construire et d'exploiter une installation classée pour la protection de l'environnement : une coordination imparfaite », *Dr. Env.*, n°52, octobre 1997, p.15

## LEGISLATION COMMUNAUTAIRE

**Directive n°96/82 du 9 décembre 1996** du conseil concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses ( *JOCE* 14 janvier 1997, n° L10, p.13)

**Directive n°82/501/CEE du 24 juin 1982** du conseil concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles (*JOCE* 5 août 1982)

## LEGISLATION NATIONALE

Code Civil

Code général des collectivités territoriales

Code de l'environnement

Code permanent Environnement et nuisances, Paris, Editions législatives, 2 volumes

Code de l'urbanisme

**Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003** relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, *JORF* n°175, 31 juillet 2003, p.13021

**Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000** Solidarité et renouvellement urbain, *JORF* n°289 du 14 décembre 2000

**Loi n°87-565 du 22 juillet 1987** relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, *JORF* 23 juillet 1987 p. 8199

**Loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976** portant réforme de l'urbanisme *JORF* 1 janvier 1977 p. 4

**Loi n°76-633 du 19 juillet 1976** relative aux installations classées pour la protection de l'environnement *JORF* 20 juillet 1976, p.4230

**Décret n°99-1220 du 28 décembre 1999** modifiant la nomenclature des installations classées *JORF* n° 303 du 31 décembre 1999

**Décret n°77-1133 du 21 septembre 1977** pour l'application de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, *JORF* 8 octobre 1977 p. 4901

**Circulaire du 22 décembre 2003** relative à la liste des plans de prévention des risques technologique par ordre de priorité BOME n°2004-6

**Circulaire du 2 octobre 2003** relative aux mesures d'application immédiates introduites par la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 en matière de prévention des risques technologiques dans les installations classées

**Circulaire du 30 septembre 2003** relative au rapport de l'inspection des installations classées concernant les risques industriels réalisé dans le cadre de l'élaboration des porters à connaissance BOME n°2003/22 30 novembre p.33

**Circulaire UHC/DU n°2001-67 du 4 octobre 2001** relative à la prise en compte des risques technologiques lors de la délivrance du permis de construire, BOMELT, 10 nov. 2001, n°20

**Circulaire du 10 mai 2000** relative à la prévention des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, *JORF* 30 août 2000, p.13409

**Circulaire DPPR/SEI/AG.SD du 24 juin 1992** relative à la maîtrise de l'urbanisation autour des installations industrielles à hauts risques, BOMELT n°140-92/28 du 20 octobre 1992

**Circulaire n°86-38 du 24 novembre 1986** relative à la maîtrise de l'urbanisation autour des sites industriels à hauts risques

# TABLES DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS	3
SOMMAIRE	5
INTRODUCTION	6
<b>PARTIE I. D'UNE PRISE EN COMPTE LIMITEE DES ENJEUX DE LA MAITRISE DE L'URBANISATION AUTOUR DES INDUSTRIES A RISQUES</b>	<b>14</b>
CHAPITRE I. LES ENJEUX D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE DE MAITRISE DE L'URBANISATION	15
<i>Section 1. L'émergence d'une politique publique de gestion des risques technologiques</i>	15
Paragraphe 1. Le rôle de la puissance publique face aux risques	15
A. La nécessité d'une intervention publique	16
1. L'ampleur des risques industriels	16
2. Un contexte supranational	18
B. La nécessaire mise en œuvre de la maîtrise de l'urbanisation	20
1. De la délimitation des zones à risques ...	21
2. ...A l'instauration de contraintes grevant l'utilisation du sol	22
Paragraphe 2. La prise en considération des impacts économiques de la maîtrise de l'urbanisation	24
A. Le coût global pour la collectivité	24
1. Les freins à la prévention des risques	25
2. La responsabilité et le coût de la réparation	26
B. L'impact immobilier des servitudes foncières	27
<i>Section 2. La coordination des législations, un préalable à la maîtrise de l'urbanisation</i>	30
Paragraphe 1. Des interventions a minima : les conditions de coopération du droit de l'urbanisme et des installations classées	30
A. Une coordination des procédures	31
1. Le dépôt concomitant des demandes de permis de construire et d'autorisation d'exploiter une installation classée	31
2. Lors de l'instruction de la demande et de la délivrance du permis de construire	32
B. L'interdépendance des normes	33
1. Le rapport entre la réglementation urbanistique et les installations	

classées	33
2. Le rapport entre l'autorisation de construire et les installations classées	35
Paragraphe 2. Un obstacle récurrent : le principe d'indépendance des législations	36
A. Le maintien de la séparation arbitraire des législations	36
B. La nécessité d'une véritable intégration des législations	37
<b>CHAPITRE II. LES DIFFICULTES DE LA MAITRISE DE L'URBANISATION AUTOUR DES INSTALLATIONS A RISQUES</b>	<b>40</b>
<i>Section 1. Un arsenal juridique complexe</i>	41
Paragraphe 1. Les instruments relevant de la compétence de l'Etat	41
A. Les instruments spécifiques issus de la législation des installations classées	42
1. Les distances d'éloignement conditionnant les arrêtés d'autorisation	42
2. Les servitudes d'utilité publique instaurant de véritables périmètres d'isolement	44
B. Les servitudes instituées au titre de la législation d'urbanisme	46
1. Les périmètres de protection issus de l'article L.421-8 du code de l'urbanisme	46
2. Le mécanisme des PIG	48
Paragraphe 2. Les possibilités d'intervention des collectivités locales	50
A. Le rôle fondamental de la planification urbaine dans la gestion des risques industriels	51
1. Le PLU : un instrument à vocation de synthèse de l'occupation des sols	51
2. Les modalités pratiques de la gestion des risques technologiques par le PLU : le « porter à connaissance » et la mise en place d'un zonage	53
B. Le contrôle lors de la délivrance des autorisations d'occupation du sol	56
1. Le contrôle réalisé par l'autorité compétente sur divers fondements juridiques	56
2. Un outil d'intervention efficace en matière de risques technologiques: l'article R.111-2 du code de l'urbanisme	57
<i>Section 2. Des pratiques inadaptées aux enjeux</i>	60
Paragraphe 1. Des outils inadaptés à la réalité foncière	61
A. La portée relative des instruments juridiques de maîtrise de l'urbanisation	61
1. Des moyens d'intervention restreints	61
2. La logique inadéquate des servitudes de maîtrise de l'urbanisation	63
B. Le paradoxe de l'indemnisation des servitudes foncières	64
Paragraphe 2. Les obstacles à l'effectivité de la règle de droit	67
A. L'éclatement des compétences entre l'Etat et les collectivités locales	68

1. La prépondérance étatique	67
2. Un manque de coordination des services de l'Etat et des collectivités territoriales	69
B. La récurrence des conflits d'intérêts	70
<b>PARTIE II. VERS UNE GESTION INTEGREE DU DEVELOPPEMENT URBAIN ET DE LA MAITRISE DES RISQUES</b>	<b>73</b>
CHAPITRE I. LES EVOLUTIONS SIGNIFICATIVES DE LA MAITRISE DE L'URBANISATION	74
<i>Section 1. Un système renforcé de maîtrise des risques</i>	75
Paragraphe 1. L'amélioration du dispositif juridique de prévention des risques	75
A. L'étude de dangers et l'information des riverains	76
1. La légalisation et le renforcement de l'étude de dangers	76
2. Le renforcement de la participation et de la sécurité des riverains par le droit à l'information	79
B. Le renforcement de l'effectivité des servitudes d'utilité publique	80
Paragraphe 2. Une volonté de reconfiguration du voisinage des installations à risques	82
A. L'institution d'une planification novatrice	82
1. La création d'un instrument de recentralisation des compétences	
2. Les interrogations quant à la nature de document d'urbanisme des PPRT	84
B. Des changements de logique dans la prévention des risques	87
1. De la simple réglementation de l'usage des propriétés voisines à la libération des terrains situés à proximité des installations dangereuses	87
2. L'adéquation de la mesure aux risques	88
<i>Section 2. L'intervention foncière dans le cadre de la planification des risques</i>	89
Paragraphe 1. La réglementation du voisinage des installations dangereuses	89
A. La réglementation de l'usage futur des sols	90
B. La réglementation de l'occupation des locaux	91
Paragraphe 2. L'éloignement du riverain des installations à risques : l'action sur le tissu urbanistique existant	92
A. La reconquête foncière des zones exposées par la mise en œuvre d'outils propres au droit de l'urbanisme	92
1. Les mesures d'éloignement	92
2. La mise en œuvre des mesures d'éloignement	94
B. La contractualisation du financement de l'éloignement du voisin des installations dangereuses	95

CHAPITRE II. VERS UNE MAITRISE EFFECTIVE DE L'URBANISATION ET DES RISQUES INDUSTRIELS	99
<i>Section 1. L'impact limité de la réforme</i>	99
Paragraphe 1. Des moyens insuffisants malgré la complexité du nouveau dispositif	100
A. Les lenteurs et difficultés prévisibles de mise en œuvre du dispositif	100
B. Les doutes quant à l'efficacité des plans de prévention des risques technologiques	102
1. Un alourdissement superflu de la charge réglementaire	102
2. Des instruments inadéquats ?	103
Paragraphe 2. La traduction de l'absence d'une conception cohérente de la maîtrise de l'urbanisation en France	105
A. Un apparent renforcement de la coordination des législations d'urbanisme et d'environnement	105
B. L'absence d'une politique efficace de maîtrise de l'urbanisation	107
<i>Section 2. Les perspectives d'une maîtrise durable de l'urbanisation aux abords des industries à risques</i>	108
Paragraphe 1. La nécessaire évolution des politiques préventives	109
A. L'application des principes directeurs du droit de l'environnement	109
B. L'instauration d'une culture du risque	112
1. L'émergence d'une conception des risques ou d'un « catastrophisme éclairé »	112
2. La mise en place d'une gouvernance des risques	113
Paragraphe 2. La rationalisation du système de prévention des risques	115
A. Un dispositif institutionnel cohérent	115
1. La formulation de choix politiques d'aménagement au plan local	115
2. Une nécessaire coordination normative et institutionnelle	117
B. L'instauration d'un dispositif financier et fiscal	119
<b>CONCLUSION</b>	122
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	125
<b>TABLE DES MATIERES</b>	132