

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE BORDEAUX**

JM

N° 13BX00167

REPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministre de l'écologie, du développement durable et
de l'énergie

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Robert Lalauze
Président

La Cour administrative d'appel de Bordeaux

M. Jean-Michel Bayle
Rapporteur

(5^{ème} chambre)

Mme Déborah De Paz
Rapporteur public

Audience du 8 avril 2014
Lecture du 6 mai 2014

44-02
44-006
68-01
C +

Vu le recours, enregistré le 17 janvier 2013 sous forme de télécopie et régularisé par courrier le 22 janvier 2013, présenté par la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ;

La ministre demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1001280, 1003126, 1003199, 1003241 du 15 novembre 2012 par lequel le tribunal administratif de Toulouse a, à la demande de la société ESSO SAF, du département de la Haute-Garonne, de la société 3A COOP, de la commune de Toulouse et de la communauté urbaine du grand Toulouse, annulé l'arrêté du 27 janvier 2010 du préfet de la Haute-Garonne approuvant le plan de prévention des risques technologiques (PPRT) du site de la société ESSO SAF sur le territoire de la commune de Toulouse, ainsi que la décision de cette autorité du 1^{er} juin 2010 rejetant leur recours gracieux ;

2°) de rejeter les demandes présentées par la société ESSO SAF, le département de la Haute-Garonne, la société 3A COOP, la commune de Toulouse et la communauté urbaine du grand Toulouse devant le tribunal administratif de Toulouse ;

La ministre soutient :

- que le jugement n'est pas irrégulier du seul fait du défaut de mention du rejet des moyens qu'il n'a pas retenus ;
- qu'en revanche, le motif du jugement tiré de l'insuffisance de concertation n'est pas motivé, en l'absence de précisions sur les modalités qui auraient dû être mises en œuvre ;
- que le plan de prévention des risques technologiques en litige doit être regardé comme un document d'urbanisme ;
- que l'article 4 de l'arrêté du 31 janvier 2007 a organisé les modalités de la concertation sous la forme d'une mise à disposition des documents réglementaires d'élaboration du plan et de registres pour la consignation des observations du public dans les services préfectoraux et municipaux, d'une réunion d'information le cas échéant et de la communication du bilan aux personnes et organismes associés, outre la diffusion de ce bilan sur les sites Internet de la préfecture et de la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) ;
- que le préfet a consulté le maire de Toulouse sur ces modalités et a pris en compte les observations de ce dernier ;
- que l'arrêté prescrivant l'élaboration du plan a fait l'objet d'un affichage en mairie pendant un mois, d'une publication au recueil des actes administratifs de la préfecture, en février 2007, et d'une diffusion dans un journal local, le 20 février 2007 ;
- que l'absence d'observations sur les registres ne révèle pas une insuffisance de concertation ;
- que, durant toute la période d'élaboration du plan, diverses réunions ont été organisées avec les personnes et organismes associés et les instances spécifiques ont permis de recueillir l'avis des représentants des associations locales et des personnes intéressées ;
- que les entreprises riveraines du site ont bénéficié d'une réunion spécifique, le 18 décembre 2007 ;
- que le projet de plan a été soumis à enquête publique, enquête au cours de laquelle les différents acteurs de la vie locale ont pu s'exprimer ;
- que les avis des personnes et organismes associés ont été intégralement retranscrits dans la note de présentation figurant au dossier d'enquête, l'absence au dossier de certains avis n'ayant pu priver le public d'une garantie ;
- que la note de présentation est sans ambiguïté sur les avis de la communauté urbaine du grand Toulouse et du département de la Haute-Garonne ;
- que le commissaire enquêteur a donné un avis personnel et motivé ;
- que les vices de procédure retenus par le tribunal administratif ont été sans influence sur le sens de la décision, examen auquel il s'est abstenu de procéder ;
- que la délimitation d'un secteur précis, permettant l'identification de bâtiments susceptibles d'être expropriés, n'est pas contraire au dispositif légal appliqué ;
- que ces bâtiments ont été listés après définition de secteurs à risques, précisément identifiés ;
- que les textes n'imposent pas de concomitance entre l'approbation du PPRT et la signature de la convention financière tripartite, l'article 125 de la loi de finances pour 2012, applicable à ce document, octroyant un an pour la conclusion d'une telle convention ;
- que les moyens invoqués en première instance devront être écartés pour les motifs que le préfet de la Haute-Garonne a exposés en première instance ;

Vu le jugement attaqué et l'arrêté du 27 janvier 2010 du préfet de la Haute-Garonne ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 11 mars 2013, présenté pour le département de la Haute-Garonne, représenté par son président en exercice, par Me de Castelnau et Me Chabrier, avocats, qui conclut au rejet de la requête et à la condamnation de l'Etat à lui payer la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Le département de la Haute-Garonne fait valoir :

- que le moyen tiré de l'insuffisance de motivation du jugement doit être écarté dès lors qu'il n'appartient pas au tribunal de fixer les modalités de concertation ;
- que les prescriptions des articles L. 515-22 et R. 515-40 du code de l'environnement ont été méconnues, les modalités de la concertation n'ayant pas fait l'objet d'une publicité suffisante et n'ayant pas été correctement précisées, ce qui s'est traduit par un défaut de participation des personnes intéressées, des comités de quartier, des associations de protection de l'environnement et des acteurs locaux, étant entendu que ni la procédure d'association, ni l'enquête publique ne pallient ce défaut de concertation ;
- qu'aucun des avis des personnes et organismes associés n'a été joint au dossier d'enquête publique, en violation de l'article R. 515-44 du code de l'environnement, le public ayant été privé ainsi d'une garantie, alors surtout que ce dossier annonce un avis réputé favorable, d'une part, de la communauté urbaine du grand Toulouse quand, par la délibération du 9 juillet 2009, le conseil communautaire s'est prononcé défavorablement à l'unanimité, d'autre part, du département qui a, en réalité, émis un avis réservé les 22 juin et 30 juillet 2009 ;
- que la présentation tronquée des avis a été de nature à induire le public en erreur ;
- que le commissaire enquêteur n'a pas émis d'avis personnel et motivé sur les éléments du PPR, ce qui a pu avoir eu une influence sur le sens de la décision ;
- que ni la note de présentation, ni le règlement ne procèdent à la délimitation des secteurs d'expropriation, mais énumèrent des bâtiments à exproprier en considération du coût de leur renforcement, en méconnaissance de l'article L. 515-16 du code de l'environnement ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 22 mars 2013, présenté pour la SAS Exadis, représentée par son président en exercice, par Me Robbe, avocat, qui conclut au rejet de la requête et à la condamnation de l'Etat à lui payer la somme de 6 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

La SAS Exadis fait valoir :

- que la publicité sur les modalités de concertation a été insuffisante et, en outre, imprécise, ce qui s'est traduit par un défaut de participation des personnes intéressées, dont les entreprises sur le site, et des différents acteurs, en violation de l'article R. 515-40 du code de l'environnement ;
- qu'elle n'a pas été conviée à la réunion organisée pour les entreprises le 18 décembre 2007 ;
- que la concertation engagée, qui doit être assurée pendant toute la période d'élaboration du projet, a été interrompue prématurément, en juin 2009 ;
- qu'en prenant deux arrêtés de prorogation pour l'élaboration du PPR, non motivés, le préfet a méconnu les dispositions de l'article R. 515-40 du code de l'environnement ;
- que le plan ne contient pas le chiffrage des mesures de sauvegarde et de protection alternatives à l'expropriation ;
- que le plan, qui ne délimite pas de secteurs exposés aux risques, méconnaît les dispositions de l'article L. 515-16 du code susmentionné ;
- qu'il est entaché de détournement de pouvoir ;

Vu le mémoire, enregistré le 10 avril 2013, présenté pour la commune de Toulouse, représentée par son maire en exercice, et pour la communauté urbaine du grand Toulouse, représentée par son président en exercice, par Me Izembard, avocat, qui concluent au rejet de la requête ;

La commune de Toulouse et la communauté urbaine du grand Toulouse font valoir :

- que l'alternative du déplacement des installations de l'entreprise ESSO aurait dû être examinée à tout le moins au stade de la concertation ;
- que le jugement n'est pas entaché d'un défaut de motivation ;
- que l'insuffisance de publicité des modalités de la concertation, qui s'est traduite par l'absence de participation du public, a entaché la procédure d'irrégularité au regard des prescriptions des articles L. 515-22 et R. 515-40 du code de l'environnement ;
- que ce défaut de concertation n'est pas compensé par la procédure d'enquête publique :
 - que les avis des personnes et organismes associés n'ont pas été joints au dossier d'enquête publique, en violation de l'article R. 515-44 du code de l'environnement ;
 - que le commissaire enquêteur n'a pas rendu d'avis motivé et personnel, en méconnaissance de l'article R. 123-22 du code de l'environnement ;
 - que le plan ne comporte pas la délimitation des secteurs soumis à des risques importants, en violation du III de l'article L. 515-16 du code de l'environnement, lequel article ne prévoit pas l'établissement d'une liste de bâtiments à exproprier ;
 - que l'estimation du coût des mesures susceptibles d'être prises n'était pas jointe au dossier d'enquête publique, contrairement aux exigences de l'article R. 515-41 du code susmentionné ;
 - que le PPRT ayant vocation à délimiter un périmètre d'exposition aux risques en tenant compte des risques décrits dans l'étude de danger, en application de l'article R. 515-15 du code de l'environnement, les incohérences entre l'étude de dangers réalisée par la société ESSO SAF et les éléments retenus par le plan entachent ce dernier d'illégalité ;
 - qu'en autorisant des constructions nouvelles et l'extension des bâtiments liés directement à l'activité pétrolière d'ESSO SAF, le plan est contraire à l'article L. 515-20 du code de l'environnement ;
 - qu'en comparant le coût de l'expropriation du site de l'entreprise ESSO SAF à celui des installations des entreprises riveraines, le préfet a méconnu les dispositions du III de l'article L. 515-16 du code précité, outre que l'étude du coût des mesures de sauvegarde et de protection de la population n'a pas été réalisée ;
 - que l'évaluation du coût de l'expropriation des entreprises riveraines est approximatif, outre que diverses dépenses indirectes n'ont pas été prises en compte ;
 - que le plan ne prescrit aucune mesure de protection des populations, en violation du IV de l'article L. 515-16 dudit code ;
 - que, ignorant les risques pour les personnes qui ne sont pas sédentaires et pour les biens, le plan est entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 2 mai 2013, présenté pour la société ESSO SAF, représentée par ses représentants légaux, par Me Clément, avocat, qui conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge de l'Etat de la somme de 4 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

La société ESSO SAF fait valoir :

- que le tribunal administratif a suffisamment motivé le motif reposant sur l'insuffisance de publicité des modalités de concertation ;

- que la publicité de l'arrêté préfectoral du 31 janvier 2007 prescrivant l'élaboration du PPRT ne permettait pas d'informer correctement le public des mesures de concertation, d'autant que l'avis publié dans la presse le 20 février 2007 n'évoquait pas l'organisation d'une concertation ;
- que cet arrêté ne comportait aucune précision quant à la mise en œuvre des modalités de la concertation ;
- que les prescriptions de l'article L. 515-22 du code de l'environnement ont été méconnues, la réunion du 18 décembre 2007 n'ayant associé ni les habitants, ni les associations locales, ni les personnes intéressées par le plan ;
- que les modalités de la concertation étaient elles-mêmes insuffisantes dès lors que, notamment, les entreprises concernées n'ont pas été associées à l'élaboration du plan ;
- que les avis des personnes et organismes associés n'étaient pas joints au dossier d'enquête publique, en violation de l'article R. 515-44 du code de l'environnement, et n'ont pas été retranscrits dans leur intégralité dans la note de présentation ;
- que ce manquement constitue un vice substantiel ;
- que les indications contradictoires sur le sens des avis de la communauté urbaine du grand Toulouse et du département de la Haute-Garonne étaient de nature à induire le public en erreur ;
- que le commissaire enquêteur n'a pas rendu un avis personnel et motivé, en méconnaissance de l'article R. 123-22 du code de l'environnement ;
- que les premiers juges n'étaient pas obligés de préciser que les vices qu'ils ont retenus présentaient un caractère substantiel ;
- que le plan, qui détermine des immeubles à exproprier au lieu de délimiter des secteurs où l'Etat pourra déclarer l'expropriation d'utilité publique, ne respecte pas l'article L. 515-16 du code précité ;
- que le tribunal a rappelé à juste titre que les mesures d'expropriation ne pourraient intervenir avant la signature de la convention tripartite sur le financement de celles-ci ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 7 octobre 2013, présenté pour l'association France nature environnement Midi Pyrénées, représentée par son président en exercice, par Me Terrasse, avocat, qui conclut au rejet de la requête et à la condamnation de l'Etat à lui payer la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

L'association fait valoir :

- que le jugement ne saurait être regardé comme insuffisamment motivé pour ne pas avoir indiqué les mesures de concertation que le préfet aurait dû prendre, la définition de telles mesures ressortissant à la compétence de l'autorité administrative ;
- que l'arrêté du 31 janvier 2007 ne respecte pas les prescriptions des articles L. 515-22 et R. 515-40 du code de l'environnement, d'une part, faute d'indiquer la durée de la concertation, d'autre part, pour être imprécis sur l'organisation d'une réunion, enfin, du fait de l'absence de précisions sur les horaires d'ouverture des lieux où les documents pouvaient être consultés ;
- que la publicité des modalités de concertation a été insuffisante ;
- que les avis des personnes publiques associées n'ont pas été joints au dossier d'enquête publique, en violation de l'article R. 515-43 et R. 515-44 du code de l'environnement et n'ont pas été retranscrits intégralement dans la note de présentation ;
- que cette irrégularité substantielle vicie la procédure ;
- que les mentions dans la note de présentation au sujet des avis de la communauté urbaine du grand Toulouse et du département de la Haute-Garonne étaient de nature à induire en erreur le public ;

- que le commissaire enquêteur n'a pas rendu un avis conforme aux exigences de l'article R. 123-22 du code de l'environnement ;
- que le plan ne délimite pas les secteurs à risques importants, en violation de l'article L. 515-6 III du code susmentionné ;
- que les services de l'Etat n'ont pas comparé le coût des moyens de sauvegarde et de protection des populations à celui de la délocalisation de l'entreprise, et n'ont pas pris en compte le coût de la protection des voies de circulation ;
- que le choix de l'expropriation repose sur des données incomplètes, ainsi que le montrent les écarts dans les estimations du coût des expropriations, outre qu'il n'a pas été tenu compte de dépenses indirectes ;
- que le plan est entaché d'erreur manifeste d'appréciation en ce qu'il ignore les risques pour les personnes en transit et pour les activités sur le canal latéral ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 7 octobre 2013, présenté pour la société 3A COOP, représentée par ses représentants légaux, par Me Magrini, avocat, qui conclut au rejet de la requête et à la condamnation de l'Etat à lui payer la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

La société 3A COOP fait valoir :

- que les premiers juges, qui n'avaient pas à indiquer quelles modalités de concertation le préfet aurait dû adopter, ont correctement motivé, au regard des exigences de l'article L. 9 du code de justice administrative, leur motif tiré de l'insuffisance de concertation ;
- que l'arrêté du 31 janvier 2007 ne comporte aucune indication sur la mise en œuvre des modalités de la concertation ;
- que toutes les personnes intéressées n'ont pas été associées à la concertation ;
- que le bilan de la concertation n'a ni été communiqué aux personnes associées, ni rendu public ;
- que le dossier d'enquête publique ne comprenait pas les avis des personnes et organismes associés, en violation des articles R. 515-44 et R. 123-6 du code de l'environnement, certains avis ayant été seulement retranscrits partiellement dans la note de présentation ;
- que cette irrégularité substantielle a été de nature à priver le public d'une garantie et à le tromper sur la portée des avis ;
- qu'en outre, le dossier ne contenait pas copie des lettres de saisine de ces personnes, alors que plusieurs avis ont été seulement réputés favorables faute de réponse dans le délai imparti ;
- que l'avis du commissaire enquêteur ne satisfait pas aux conditions de l'article R. 123-22 du code de l'environnement ;
- que le plan ne contient aucune mesure de protection, en violation du IV de l'article L. 515-16 du code susmentionné ;
- que le plan, qui ne comporte pas d'échéancier, ne respecte pas l'obligation prévue par l'article R. 515-41 dudit code ;
- que ce document, qui ne délimite pas de secteurs soumis à des risques importants, n'est pas conforme au III de l'article L. 515-16 du même code ;
- que les estimations exigées par l'article R. 515-19 de ce code n'ont pas été réalisées ;
- que le choix affirmé dans le plan de renforcer, sans limite de coût, certains bâtiments est contraire à l'article R. 515-42 de ce code ;
- que les prescriptions du plan admettant des travaux de protection dépassant 10 % de la valeur des biens sont illégales au regard de l'article précité ;
- que le préfet n'a pas tenu compte de l'étude de danger réalisée par la société ESSO SAF, en méconnaissance de l'article L. 515-15 du code de l'environnement ;

- que la décision d'instaurer un PPR T est entachée d'erreur manifeste d'appréciation, la suppression des risques ne pouvant être atteinte que par la délocalisation des installations de la société ESSO SAF ;

Vu le mémoire, enregistré le 16 décembre 2013, présenté par le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, qui conclut, par les mêmes moyens, aux mêmes fins que la requête ;

Le ministre soutient, en outre :

- qu'en égard à la durée de la période d'élaboration du projet, l'arrêté du 31 janvier 2007 ne pouvait être plus précis sur la mise en œuvre des modalités de concertation ;
- que la méthode employée a permis d'identifier définitivement les bâtiments susceptibles d'être expropriés après déclaration d'utilité publique ;
- que l'article R. 515-42 du code de l'environnement n'interdit pas aux propriétaires concernés de faire des travaux de renforcement sans limitation de coût, pour maintenir leurs activités dans le secteur, ce que deux entreprises ont accepté de faire ;
- que l'article L. 515-15 du code de l'environnement n'impose pas la délimitation d'un périmètre d'exposition au regard des seuls résultats de l'étude de danger ;

Vu le mémoire, enregistré le 17 janvier 2014, présenté pour la société ESSO SAF, qui, par les mêmes moyens, confirme ses conclusions tendant au rejet de la requête et porte à la somme de 5 000 euros ses conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

La société ESSO SAF fait valoir, en outre :

- que l'article L. 515-22 du code de l'environnement impose la consultation, sur le projet de plan, de l'exploitant de l'installation à l'origine du risque, de la commune concernée et de l'établissement public compétent en matière d'urbanisme ;
- qu'en application de l'article R. 515-40 du code de l'environnement, la concertation doit être organisée avant la finalisation du plan ;
- que les modalités de mise en œuvre de la concertation pouvaient être précisées, même sur une période de deux ans ;
- que la circonstance que certains avis ont été émis par des personnes publiques après le délai imparti ne dispensait pas le préfet de les joindre au dossier d'enquête publique ;

Vu le mémoire, enregistré le 17 janvier 2014, présenté pour la commune de Toulouse et la communauté urbaine du grand Toulouse, qui persistent dans leurs écritures ;

Vu le mémoire, enregistré le 17 janvier 2014, présenté pour la SAS Exadis, qui confirme ses écritures ;

La SAS Exadis fait valoir, en outre :

- que la durée de la procédure ne dispensait pas le préfet de préciser les modalités de mise en œuvre de la concertation ;
- que l'absence des avis des personnes associées au dossier d'enquête publique constitue un vice substantiel, la retranscription tronquée de ces avis dans la note de présentation ayant eu pour effet d'induire le public en erreur sur leur portée ;

- que le plan n'examine pas de solutions alternatives à l'expropriation, en méconnaissance de l'article L. 515-16 du code de l'environnement ;

Vu le mémoire, enregistré le 21 février 2014 à 9 heures 03, présenté pour la société 3A COOP qui maintient ses écritures ;

Vu l'ordonnance fixant la clôture de l'instruction en dernier lieu au 21 février 2014, à 12 heures ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 8 avril 2014 :

- le rapport de M. Jean-Michel Bayle, président-assesseur ;
- les conclusions de Mme Déborah De Paz, rapporteur public ;
- les observations de Me Nicolas, collaborateur du cabinet UGC, avocat de la société ESSO SAF ;
- les observations de Me Grosamber, collaborateur du cabinet Camille, avocat de la société 3A COOP ;
- les observations de Me Condemine, collaborateur de la SCP Cevaer- M. Desilets-F. Robbe, avocat de la SAS Exadis ;
- les observations de Me Izembard de la SCP Bouyssou, avocat de la commune de Toulouse et de Toulouse Métropole ;

Vu, enregistrée le 14 avril 2014, la note en délibéré présentée pour la société ESSO SAF ;

1. Considérant que le préfet de la Haute-Garonne a approuvé, par arrêté du 27 janvier 2010, le plan de prévention des risques technologiques (PPRT) du site de la société ESSO SAF sur le territoire de la commune de Toulouse ; que, par jugement du 15 novembre 2012, le tribunal administratif de Toulouse a annulé cet arrêté à la demande de la société ESSO SAF, du département de la Haute-Garonne, de la société 3A COOP, de la commune de Toulouse et de la communauté urbaine du grand Toulouse dorénavant dénommée Toulouse Métropole ; que la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie relève appel de ce jugement ;

Sur la régularité du jugement :

2. Considérant que, pour estimer que la concertation prévue par l'arrêté du 31 janvier 2007 du préfet de la Haute-Garonne prescrivant l'élaboration du PPRT en litige ne

respectait pas les dispositions de l'article L. 512-22 du code de l'environnement, le tribunal administratif a relevé, tout d'abord, que les modalités de mise en œuvre de cette concertation n'étaient pas assorties des précisions nécessaires sur leur organisation, ensuite, que les mesures de publicité relatives à l'engagement de la concertation n'avaient pas été suffisantes, enfin, que la réunion, organisée avec certaines entreprises concernées, par le préfet le 18 décembre 2007 n'avait associé ni les habitants, ni les associations locales, ni les personnes intéressées par le projet de plan ; que les premiers juges ont ainsi suffisamment motivé leur décision sur ce point, même s'ils n'ont pas indiqué quelles modalités l'administration aurait dû mettre en œuvre pour satisfaire à l'exigence de l'article susmentionné ; que, par suite, le moyen tiré de l'irrégularité du jugement, invoqué par la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, ne peut qu'être écarté ;

Sur le bien-fondé du jugement :

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme : *« Lorsqu'elle annule pour excès de pouvoir un acte intervenu en matière d'urbanisme ou en ordonne la suspension, la juridiction administrative se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension, en l'état du dossier »* ; qu'en vertu de ces dispositions il appartient au juge d'appel, saisi d'un jugement par lequel un tribunal administratif a prononcé l'annulation d'un document d'urbanisme, au nombre desquels figurent les plans de prévention des risques technologiques, en retenant plusieurs moyens, de se prononcer sur le bien-fondé de tous les moyens d'annulation retenus au soutien de leur décision par les premiers juges et d'apprécier si l'un au moins de ces moyens justifie la solution d'annulation ; que, dans ce cas, le juge d'appel n'a pas à examiner les autres moyens de première instance ;

4. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article R. 515-44 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable à la date de la décision attaquée : *« I. - Le projet de plan, éventuellement modifié pour tenir compte des résultats de la concertation et des avis émis par les personnes et organismes associés, est soumis à une enquête publique organisée dans les formes prévues par les articles R. 123-1 à R. 123-33. (...) »* ; qu'aux termes de l'article R. 123-22 du même code, dans sa rédaction alors en vigueur : *« (...) Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête entend toute personne qu'il lui paraît utile de consulter ainsi que le maître de l'ouvrage lorsque celui-ci en fait la demande. Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non à l'opération. Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête transmet au préfet le dossier de l'enquête avec le rapport et les conclusions motivées dans un délai d'un mois à compter de la date de clôture de l'enquête »* ; que ces dispositions font obligation au commissaire enquêteur d'indiquer au moins sommairement, en donnant son avis personnel, les raisons qui déterminent le sens de cet avis ;

5. Considérant que, dans le document qu'il a intitulé « Rapport d'analyse », le commissaire enquêteur a consacré un chapitre à son avis motivé ; qu'après avoir fait la synthèse des réactions que le projet de PPR T a suscitées, selon qu'elles lui paraissaient positives ou négatives, il a précisé les autres conséquences qu'aurait selon lui l'instauration de ce plan ; qu'il a porté une appréciation personnelle, dûment motivée, sur la concertation engagée au cours de l'enquête publique, en relevant d'ailleurs l'absence de précisions, dans le dossier, quant aux informations données aux entreprises ne participant pas au comité local d'information et de

concertation (CLIC) ; qu'il a procédé à une description personnelle de la méthodologie ayant conduit à la sélection des bâtiments dont l'expropriation devrait être envisagée, en se référant aux conclusions de l'étude de vulnérabilité et en observant que le document soumis à enquête ne rendait pas compte des motifs du choix entre l'expropriation et le renforcement des bâtiments ; qu'il a formulé, dès ce stade de son analyse, des recommandations pour une présentation plus explicite du plan ; qu'il a évoqué ensuite les règles de financement, en signalant la situation de deux entreprises dont les cas ne seraient pas, d'après lui, prévus par les textes applicables ; qu'il a pris position sur les demandes qui ont été formulées par des exploitants, des représentants de personnel et des associations, même s'il s'est borné, dans ce dernier cas, à s'associer aux observations consignées ; qu'il a donné son avis sur la demande de la commune de Toulouse tendant à la délocalisation des installations de la société ESSO SAF ; qu'abordant les observations de la société ESSO SAF, il a indiqué que le projet d'édification d'un mur, dont l'étude n'était pas achevée d'après lui, n'entrait pas dans le cadre de l'enquête publique ; que si, dans le document séparé relatif à ses conclusions, le commissaire enquêteur s'est limité à reprendre de manière laconique les remarques dont il a assorti le « Rapport d'analyse », il a émis cinq recommandations à l'appui de son avis favorable ; que, dans ces conditions, le commissaire enquêteur, dont il ne pouvait être exigé un avis technique sur la définition des zones soumises à risques technologiques, laquelle définition nécessite une expertise scientifique, doit être regardé comme ayant rendu un avis motivé et personnel sur le projet de plan ; que, par suite, c'est à tort que le tribunal administratif a retenu le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de l'avis du commissaire enquêteur au regard des dispositions précitées de l'article R. 123-22 du code de l'environnement ;

6. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article L. 515-15 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable en l'espèce : « *L'Etat élabore et met en œuvre des plans de prévention des risques technologiques qui ont pour objet de limiter les effets d'accidents susceptibles de survenir dans les installations figurant sur la liste prévue au IV de l'article L. 515-8 et pouvant entraîner des effets sur la salubrité, la santé et la sécurité publiques directement ou par pollution du milieu. / Ces plans délimitent un périmètre d'exposition aux risques en tenant compte de la nature et de l'intensité des risques technologiques décrits dans les études de dangers et des mesures de prévention mises en œuvre* » ; qu'aux termes de l'article L. 515-16 du même code : « *A l'intérieur du périmètre d'exposition aux risques, les plans de prévention des risques technologiques peuvent, en fonction du type de risques, de leur gravité, de leur probabilité et de leur cinétique : / I. 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. / Dans ces zones, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents peuvent instaurer le droit de préemption urbain dans les conditions définies à l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme. / (...) / III. Délimiter, à l'intérieur des zones prévues au I, des secteurs où, en raison de l'existence de risques importants d'accident à cinétique rapide présentant un danger très grave pour la vie humaine, l'Etat peut déclarer d'utilité publique l'expropriation, par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents et à leur profit, dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, des immeubles et droits réels immobiliers 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. / La procédure prévue par les articles L. 15-6 à L. 15-8 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est applicable lorsque la gravité des risques potentiels rend nécessaire la prise de possession immédiate (...)* » ;

7. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le PPRT en litige délimite quatre catégories de zones selon les divers niveaux d'aléas et la nature des effets, qui sont elles-mêmes déclinées en sous zones en considération des aléas et de la cinétique ; que ces zones et sous-zones sont clairement cartographiées, notamment sur le plan figurant à la page 44 de la note de présentation du document, par des couleurs différentes, complétées de références alphanumériques ; que, sur la base d'une étude de vulnérabilité, l'auteur du plan a déterminé des secteurs où l'existence du risque présente un danger très grave pour la vie humaine et qui correspondent à des bâtiments pour lesquels les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent impossibles en raison de l'importante difficulté technique, ou à un coût très élevé, de leur renforcement ; que le III de l'article L. 515-16 du code de l'environnement n'interdisait pas au préfet, par elles-mêmes, de définir les secteurs prévus par ce texte en considération de l'emprise des bâtiments dont l'étude de vulnérabilité révèle la grande difficulté de renforcement ; que, si le chapitre 5 du règlement du plan de prévention des risques technologiques évoque l'expropriation au nombre des mesures foncières envisagées par le code de l'environnement et propose une liste des immeubles qui seraient susceptibles de faire l'objet d'une telle mesure, l'arrêté du 27 janvier 2010 n'a pas pour objet d'engager la procédure d'expropriation qui, sauf cas d'extrême urgence, nécessite une déclaration préalable d'utilité publique que le plan n'a pas pour effet de prononcer ; que ce chapitre rappelle d'ailleurs, au point 5.2, qu'en application de l'article L. 515-18 du code susmentionné, les mesures foncières prévues notamment par le III de l'article L. 515-16 doivent mises en œuvre progressivement au regard de critères de priorité ; que, par suite, c'est à tort également que le tribunal administratif s'est fondé sur la violation du III de l'article précité pour annuler l'arrêté du 27 janvier 2010 ;

8. Considérant, toutefois, qu'aux termes de l'article L. 515-22 du code de l'environnement : « *Le préfet définit les modalités de la concertation relative à l'élaboration du projet de plan de prévention des risques technologiques dans les conditions prévues à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme* » et qu'aux termes de l'article R. 515-40 du même code : « *I. L'élaboration d'un plan de prévention des risques technologiques est prescrite par un arrêté du préfet (...). / (...) / II. L'arrêté fixe également les modalités de la concertation avec les habitants, les associations locales et les autres personnes intéressées* » ; que, par l'arrêté du 31 janvier 2007 prescrivant l'élaboration du plan de prévention des risques technologiques, le préfet de la Haute-Garonne a prévu, au titre des modalités de concertation, d'une part, la mise à disposition du public des documents réglementaires d'élaboration du plan dans les locaux de la mairie de Toulouse, d'autre part, l'accès à ces documents sur les sites Internet de la direction de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) de la région Midi-Pyrénées et de la préfecture de la Haute-Garonne, enfin, l'ouverture de registres pour recueillir les observations du public à la mairie de Toulouse, à la mairie annexe de Lalande et à la préfecture de la Haute-Garonne, outre la possibilité d'adresser des observations par courrier, directement aux services préfectoraux ; que, si le préfet a également annoncé, dans l'arrêté du 31 janvier 2007, qu'une réunion publique serait « *éventuellement organisée* » à l'initiative de ses services, il s'est borné à en prévoir la possibilité, sans préciser la date à laquelle il déciderait de la tenue ou non d'une telle réunion, ni les voies par lesquelles le public en serait informé ; que cette réunion publique n'ayant pas eu lieu, tant les associations locales que la population concernée n'ont pu ni entendre les explications orales qu'elles pouvaient légitimement attendre des services en charge de l'élaboration du plan, ni avoir un échange de vue direct avec ces derniers pour faire valoir, le plus utilement, leurs observations ; que, par suite, le préfet n'a pas, eu égard à l'impact et à la technicité du projet, suffisamment associé, au sens des dispositions de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, la population concernée au processus d'élaboration du plan de prévention des risques technologiques (PPRT) du site de la société ESSO SAF sur le territoire de la commune de Toulouse ; que, dès lors, les modalités de concertation adoptées par le préfet étaient insuffisantes

pour satisfaire aux exigences posées par les articles L. 515-22 et R. 515-40 du code de l'environnement et L. 300-2 du code de l'urbanisme ;

9. Considérant, qu'en revanche, la publicité faite à l'arrêté du 31 janvier 2007, qui est conforme à celle prévue par les prescriptions de l'article R. 515-46 du code de l'environnement pour les PPRT approuvés, assurait de manière suffisante l'information du public pour donner un caractère exécutoire à cet acte ;

10. Considérant, en outre, qu'aux termes de l'article R. 515-44 du code de l'environnement : « I. *Le projet de plan, éventuellement modifié pour tenir compte des résultats de la concertation et des avis émis par les personnes et organismes associés, est soumis à une enquête publique organisée dans les formes prévues par les articles R. 123-1 à R. 123-33. / Le dossier d'enquête publique comprend les documents et informations mentionnés à l'article R. 515-41, les documents établis à l'issue de la concertation et les avis émis en application du II de l'article R. 515-43* » ; qu'il est constant que les avis émis par les personnes et organismes associés n'ont pas été joints au dossier soumis à l'enquête publique ; que, si la note de présentation figurant au dossier reprend les avis de ces personnes, elle les reproduit en insérant entre les diverses critiques formulées par leurs auteurs, des commentaires du service en charge de l'élaboration du document ; qu'en outre, l'avis de la communauté urbaine du grand Toulouse, émis par délibération du 9 juillet 2009, et celui du département de la Haute-Garonne, rendu le 22 juin 2009, sont assortis de la mention « réputé favorable », au motif que ces personnes publiques n'ont pas répondu dans le délai de deux mois imparti par l'article R. 515-43 du code de l'environnement, alors que la première s'est prononcée défavorablement et que la seconde a fait valoir des réserves, ainsi qu'il ressort d'ailleurs de la transcription desdits avis ; qu'une telle présentation des avis des personnes et organismes associés a pu créer des confusions et empêcher une bonne information du public ; que, dans ces conditions, la note de présentation n'a pas pallié l'absence des avis de ces personnes dans le dossier d'enquête publique ; que le public a été ainsi, en l'espèce, privé d'une garantie, dont la méconnaissance a entaché la procédure d'une irrégularité substantielle ;

11. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse a annulé l'arrêté du 27 janvier 2010 du préfet de la Haute-Garonne ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

12. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de condamner l'Etat à payer respectivement au département de la Haute-Garonne, à la SAS Exadis, à la société ESSO SAF, à l'association France nature environnement Midi-Pyrénées et à la société 3A COOP une somme de 1 000 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Le recours susvisé de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie est rejeté.

Article 2 : L'Etat versera une somme de 1 000 euros, respectivement, au département de la Haute-Garonne, à la SAS Exadis, à la société ESSO SAF, à l'association France nature environnement Midi-Pyrénées et à la société 3A COOP.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, au département de la Haute-Garonne, à la SAS Exadis, à la société ESSO SAF, à la commune de Toulouse, à la communauté urbaine Toulouse Métropole, à l'association France nature environnement Midi-Pyrénées et à la société 3A COOP. Une copie en sera adressée au préfet de la Haute-Garonne.

Délibéré après l'audience du 8 avril 2014 à laquelle siégeaient :

M. Robert Lalauze, président,
M. Jean-Michel Bayle, président-assesseur,
M. Henri Philip de Laborie, premier conseiller.

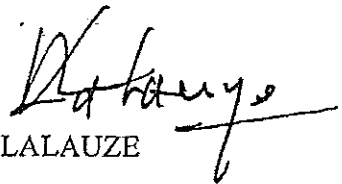
Lu en audience publique, le 6 mai 2014.

Le président-assesseur,



Jean-Michel BAYLE

Le président,



Robert LALAUZE

Le greffier,



Evelyne GAY-BOISSIERES

La République mande et ordonne à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, en ce qui la concerne, et à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent arrêt.

Pour expédition certifiée conforme.

Le greffier,

Evelyne GAY-BOISSIERES

