

Quelle place de la ville dans les dispositions juridiques visant à prévenir les risques industriels ?

Valérie Sanseverino-Godfrin

► **To cite this version:**

Valérie Sanseverino-Godfrin. Quelle place de la ville dans les dispositions juridiques visant à prévenir les risques industriels ?. Le risque industriel : Une question de sciences humaines et sociales. Colloque international UMR 5600 - ENTPE, Mar 2010, Lyon, France. 14 p. hal-00613619

HAL Id: hal-00613619

<https://hal-mines-paristech.archives-ouvertes.fr/hal-00613619>

Submitted on 3 Dec 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Quelle place de la ville dans les dispositions juridiques visant à prévenir les risques industriels ?

Valérie Sanseverino-Godfrin

Centre de recherche sur les Risques et les Crises (CRC) B.P. 207 06904 Sophia-Antipolis Cedex

Thème : Ville et industrie : temps long, temps court

Résumé

L'article analyse les retards et les insuffisances d'application du principe de maîtrise de l'urbanisation et de l'implantation des activités industrielles en vue d'éviter l'imbrication ville/industrie, consacré juridiquement dès 1810. L'application effective de celui-ci n'est réellement intervenue que plus de cent cinquante ans après, du fait de la conjonction de facteurs sociologiques, scientifiques et juridiques. De plus, l'examen en détail des mesures juridiques environnementales et urbanistiques et de la jurisprudence montre des insuffisances par rapport à l'orientation initiale et témoigne d'une ambivalence entre le fait de ne pas entraver le développement des villes, tout en ménageant le développement économique et l'industrie.

Summary

This work analyzes the reasons of the delay and the insufficiency of the principle avoiding urbanization close to industry, legally recognized since 1810. The real application of this principle indeed intervened only more than hundred and fifty years afterwards, due to sociological, scientific and juridical reasons. Moreover, the analyze of environmental and urbanistic juridical measures and case law shows insufficiency in comparison with initial orientation and testifies ambivalence between developments of cities while paying attention to economical development and industry

Si l'on effectue une analyse d'un point de vue historique de ce qui constitue à l'heure actuelle une préoccupation conjointe du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement, on s'aperçoit que très tôt, les autorités publiques ont eu conscience des inconvénients voire des dangers présentés par certaines activités pour le voisinage : bruit, odeurs nauséabondes, émanation toxique voire accidents. Les premières dispositions concernant l'encadrement des activités susceptibles de créer des nuisances et/ou des risques ont été instituées par l'intermédiaire du décret du 15 octobre 1810. Puis suivront les lois du 19 décembre 1917, du 19 juillet 1976 et du 30 juillet 2003.

Une des mesures fondamentales instaurée dès l'origine par le dispositif d'encadrement de ces activités, qui relève du bon sens est l'éloignement des lieux d'habitation des activités susceptibles de générer des nuisances ou présentant des dangers pour la population. Ainsi au fil des époques, plusieurs dispositions vont aller dans ce sens, parmi lesquelles figure l'obligation de délivrer l'autorisation d'exploiter au regard de l'activité, des dispositifs de prévention, de sécurité et de l'environnement proche de l'activité projetée. Les dispositions spécifiques au régime des installations classées ont été complétées par des règles en droit de l'urbanisme, visant à intégrer le risque industriel dans les documents d'urbanisme de manière à déterminer la constructibilité des zones au regard des nuisances et des risques présentés par certaines activités industrielles (loi du 22 juillet 1987, articles R 111-2 et R 111-3 du Code de l'urbanisme...).

Cependant, l'accident d'AZF a rappelé douloureusement que dans certaines zones, industries et habitations cohabitent très étroitement et dangereusement et que le principe d'éloignement des activités à risques prévu dès 1810 n'a pas été respecté. Il a permis de mettre en lumière les carences et les dysfonctionnements de l'arsenal juridique, auxquels les Plans de Prévention Risques Technologiques (PPR) tentent de remédier. Ce nouvel outil juridique réaffirme le principe de maîtrise de l'urbanisation pour éviter la cohabitation entre activités industrielles dangereuses et zone habitée. La loi de 2003 décline ce principe en deux types de mesures : la maîtrise de l'urbanisation future selon les zones de risques et la mise en œuvre de dispositions foncières permettant de « vider » les zones exposées des enjeux humains¹. Néanmoins, cette logique n'a pas été poussée jusqu'au bout, puisque les modalités de cette purge des secteurs à risque intègrent une composante, la volonté des propriétaires, permettant de temporiser l'application des mesures.

Si les discours et la finalité des textes semblent clairs - maîtriser l'urbanisation de manière à limiter les risques du fait de la proximité entre entreprises industrielles et les autres constructions notamment celle à usage d'habitation, l'application de cette mesure n'est intervenue que plus de cent cinquante ans après sa première consécration en 1810. A travers l'examen en détail des mesures juridiques, de leur évolution dans le domaine de la gestion des risques industriels et de la maîtrise de l'urbanisation, cet article montre les insuffisances, les incohérences ou les contradictions par rapport à l'orientation initiale. Cet examen permet de dresser un constat critique, en mettant en exergue la relation ambivalente, difficile voire déséquilibrée entre les velléités de protection des enjeux au regard des dangers présentés par certaines activités et des logiques hésitant entre le fait de ne pas entraver le développement des villes, tout en ménageant le développement économique et l'industrie.

Une mise en application tardive et insuffisante du principe d'éloignement ville/industrie

Les situations d'imbrication ville/industrie sont issues de la mise en application tardive du principe d'éloignement des activités industrielles des zones urbanisées, compte tenu d'une combinaison de facteurs sociologiques, scientifiques et juridiques. De plus, le dispositif juridique reste encore insuffisant pour permettre une application pleinement effective de ce principe.

Les raisons du retard de la mise en application du principe d'éloignement

Si le décret du 15 octobre 1810 prônait l'éloignement des activités insalubres, dangereuses et incommodes des lieux d'habitation, un certain nombre de facteurs sociologiques, scientifiques et légaux ont contribué à retarder l'application complètement effective de cette mesure.

L'analyse fournie dans sa thèse par L. Bonnaud du décret de 1810, de la loi du 19 décembre 1917 et de la création du métier d'inspecteurs des installations classées, permet de comprendre qu'à l'origine existe une tentative de conciliation qui frise la contradiction entre l'affirmation du principe de non-cohabitation ville/industrie et le rôle de ces inspecteurs chargés de la promotion du développement industriel (Bonnaud, 2002). De plus, le profil des inspecteurs des installations classées va conditionner les orientations des contrôles effectués et influencer la gestion des problèmes d'imbrication urbanisme/activités industrielles. Ainsi, le contrôle de celles-ci va être confiée à l'inspection du travail, à partir de 1917, dont la préoccupation exclusive sera progressivement centrée sur la santé et la sécurité des

¹ Le dispositif mis en œuvre par le PPRT de maîtrise de l'urbanisation future et de purge des secteurs à risques s'appuie sur des règles traditionnelles du droit de l'urbanisme.

travailleurs, en oubliant de prendre en considération les nuisances et les risques pour le voisinage. Des évolutions procédurales vont reléguer de plus l'intervention de l'inspecteur au second plan, accentuées par le caractère éminemment technique des décisions pour lequel l'inspecteur, du fait de sa formation, s'avère de moins en moins compétent. De surcroît, l'inspection des installations classées est envisagée progressivement comme un simple enregistrement administratif au moment de la création de l'activité. L'inspection telle que pratiquée à l'heure actuelle a commencé son évolution qu'à partir la fin des années 1960, sous l'impulsion de deux événements : l'explosion de la raffinerie de Feyzin en 1966 et la création du ministère de l'environnement (Bonnaud, 2002).

La pratique du métier d'inspecteur des installations classées dans la première partie du vingtième siècle n'a donc pas permis de prendre en considération les problèmes de maîtrise de l'implantation des constructions et des activités industrielles. Mais, un facteur scientifique et méthodologique a également conduit à cette situation.

La problématique urbanisation/implantation des activités industrielles implique de disposer d'outils permettant d'évaluer le risque pour déterminer des périmètres de risque et d'apprécier les distances de sécurité à instaurer entre activités industrielles et zone habitée. Or, si dès 1810 la logique qui prévaut est bien l'instauration de ces distances², ce n'est qu'à partir des années 1960-1970 que la réflexion relative à l'évaluation du risque émerge vraiment, d'abord aux Etats-Unis, en prenant appui sur les résultats des études relatives à la fiabilité industrielle. Cette question de la fiabilité commence à être étudiée dès les années 1930, avec des avancées pendant la deuxième guerre mondiale. Les années 1960 voient l'avènement de méthodes d'analyse globale des grands systèmes et de méthodologies de travail tels que l'arbre des causes, l'arbre des conséquences ... Mais, la réflexion se cantonne à cette époque au domaine aéronautique.

Dans les années 1970, l'évaluation du risque devient un sujet d'étude et de débat dans les domaines de la santé et de l'environnement. Et en 1975, le rapport Rasmussen relatif à l'évaluation des risques générés par les réacteurs nucléaires, fait émerger la problématique risque et accident. Malgré les nombreuses polémiques suscitées par ce rapport, celui-ci est apparu comme fondateur de la réflexion sur l'analyse des risques, en présentant pour la première fois une analyse des diverses séquences menant à l'ensemble des accidents nucléaires sur une approche probabiliste reposant sur les méthodologies utilisées jusque-là dans le domaine de l'aéronautique. En abordant la question des probabilités d'accident dans le domaine nucléaire, le rapport Rasmussen va faire de l'évaluation probabiliste une méthode d'analyse du risque qui sera ensuite utilisée dans le domaine industriel³.

Ces évolutions vont rapidement se diffuser en Europe mais, les instances communautaires vont également contribuer à diffuser l'évaluation des risques dans le monde industriel. En effet, la directive n° 82/501/CEE du 24 juin 1982 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles, impose aux Etats-membres dans son article 4 de prendre les mesures nécessaires « *pour que tout fabricant soit tenu de prouver à tout moment à l'autorité compétente, aux fins de vérifications requises à l'article (...), qu'il a déterminé les risques d'accidents majeurs existants (...)* ». Par cette directive, les industriels sur le territoire communautaire sont contraints de réaliser une évaluation des risques à des fins de prévention,

² L. Bonnaud remarque dans sa thèse (2002) qu'au dix-neuvième siècle, les inspecteurs ne disposent pas d'un critère précis pour fixer une distance ferme entre urbanisation et activités industrielles.

³ Cf. à ce sujet A. Villemeur, *Sûreté de fonctionnement des systèmes industriels*, Eyrolles, 1997, 822 p., A. Lannoy, *Maîtrise des risques et sûreté de fonctionnement. Repères historiques et méthodologiques*, Ed. Lavoisier, coll. Sciences du Danger des Risques, 2008, 114 p.

prenant la forme d'une étude de dangers⁴. Notons que le dispositif français d'encadrement des activités industrielles était en avance par rapport aux contraintes imposées par la directive Seveso, puisque l'étude de dangers a été instaurée dès la loi du 19 juillet 1976, le décret de 1977 en a précisé le contenu. Cette étude de dangers va permettre notamment de fixer la distance entre les activités dangereuses pour le voisinage et l'urbanisation. Ceci est valable d'une manière générale, tant pour la mise en œuvre des PPRt que pour la maîtrise de l'urbanisation aux abords des entreprises industrielles non classées « Seveso seuil haut ».

Cette rapide présentation permet de comprendre que les avancées scientifiques et l'outil juridique prenant en considération les distances de sécurité ont vu le jour relativement tard. Les inspecteurs des installations classées n'ont pu disposer d'un outil permettant d'apprécier les distances de sécurité qu'à partir de 1977, ce qui peut expliquer l'héritage d'imbrication complexe entre urbanisme et activités industrielles dans bien des secteurs en France. De plus, un parallèle dans la prise en compte des risques industriels au regard de l'urbanisme n'a pas été instauré avant la loi du 22 juillet 1987. Ce n'est donc que dix ans après l'instauration de l'étude de dangers que les documents d'urbanisme prennent en compte les risques (naturels et technologiques) et définissent les zones urbanisables au regard de ces contraintes.

Alors que les dispositions relatives à l'encadrement des activités susceptibles de provoquer des nuisances voire des risques prévoyaient dès le début du dix-neuvième siècle, l'éloignement des activités des lieux urbanisés, la science n'a pu fournir au droit de substrat permettant de déterminer une distance de sécurité que tardivement. Le droit français a ensuite tardé opérer une coordination entre dispositions environnementales et urbanistiques, près de cent cinquante ans après le décret de 1810, ce qui a constitué un frein évident à la maîtrise de l'urbanisation aux abords des activités industrielles dangereuses.

Le retard de l'application effective de la logique d'éloignement des activités industrielles des zones urbanisées est aggravé par des mesures juridiques qui paraissent encore insuffisantes pour résoudre pleinement la problématique de l'imbrication ville/industrie.

Des dispositions juridiques encore insuffisantes

Afin d'éviter l'implantation des constructions à proximité des installations générant des risques pour le voisinage, une mesure fondamentale consiste à créer des zones « tampons » de sécurité entre les activités industrielles et les zones d'urbanisation. Les dispositions du code de l'environnement permettent ainsi d'instituer des servitudes d'utilité publique autour de certaines de ces Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE), en vue de limiter ou d'interdire l'implantation de constructions ou d'ouvrages, de subordonner les autorisations de construire au respect de prescriptions techniques, de limiter les effectifs employés dans les installations industrielles et commerciales créées ultérieurement⁵. L'institution de ces servitudes peut être décidée à la requête de l'exploitant, conjointement avec sa demande d'autorisation, du maire de la commune d'implantation ou encore à l'initiative du préfet⁶.

Cependant, jusqu'à la loi du 30 juillet 2003, le champ d'application de ces servitudes d'utilité publique était restreint. En effet, elles ne pouvaient être instituées que s'il s'agissait d'une

⁴ Pour une synthèse de l'histoire de l'évaluation des risques et de l'étude de dangers, voir le séminaire PUCA/LATTS/ENTPE « Les enjeux d'une gestion territorialisée des risques technologiques », séance n° 2 http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/edito/cr_risques techno2.pdf

⁵ Article L 515-8-II du Code de l'environnement. L'article R 515-26-II et III du même code fixe les critères de délimitation des périmètres des servitudes d'utilité publique.

⁶ Article R 515-25 du même code.

installation nouvelle implantée sur un site nouveau. La transformation d'une activité exercée précédemment, classée désormais dans la rubrique des ICPE seuil haut, ne pouvait donner lieu à l'institution de servitudes. La loi du 30 juillet 2003 a étendu le champ d'application de ces servitudes, qui concernent désormais les installations à implanter sur un site nouveau, les installations nouvelles présentant des risques supplémentaires sur un site existant ou la modification d'une installation existante, nécessitant la délivrance d'une nouvelle autorisation⁷. Elles peuvent être instituées sur des terrains pollués par l'exploitation d'une installation, sur l'emprise des sites de stockage de déchets ou dans une bande de 200 mètres autour de la zone d'exploitation, ou sur l'emprise des sites d'anciennes carrières ou autour de ces sites sur des surfaces dont l'intégrité conditionne le respect de la sécurité et de la salubrité publiques.

Toutefois, une récente décision de justice⁸ rappelle que la loi du 30 juillet 2003 n'est pas rétroactive : la demande en indemnisation du propriétaire d'un immeuble situé dans la zone soumise aux servitudes, contre le propriétaire de l'installation classée, ne peut donc être accueillie que dans les cas de 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 administrative, postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 30 juillet 2003.

A l'énoncé des conditions d'application des servitudes d'utilité publique, on en déduit que celles-ci sont instituées dans la quasi-exclusivité des situations dans des zones non construites. Elles ne sont d'ailleurs d'aucune utilité dans des zones déjà urbanisées, dans la mesure où elles ne peuvent entraîner d'abandon ou de destruction de constructions existantes, si celles-ci ont été édifiées en conformité avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur avant l'institution des servitudes⁹. Il est aussi important de préciser que l'institution de ces servitudes reste une faculté et ne constitue pas une mesure obligatoire, alors même que les conditions d'application sont remplies. L'indemnisation de ces servitudes en raison des contraintes qu'elles créent pour les propriétaires ou les titulaires de droit réel de parcelles situées aux abords des installations classées, constitue également un facteur non négligeable de leur application restreinte. L'indemnisation des servitudes en cas de préjudice direct, matériel et certain pèse sur l'exploitant de l'installation classée. Le fait que l'institution des servitudes d'utilité publique ne constitue qu'une faculté pour le préfet et de pouvoir exiger une indemnisation de celles-ci à l'exploitant en fait un outil de maîtrise de l'urbanisation peu efficient, le préfet pouvant être réticent à instaurer ce genre de servitudes pour éviter d'imposer une contrainte financière pour l'exploitant, celui-ci pouvant instaurer un véritable chantage à son implantation.

Le Code de l'urbanisme conformément à L 111-1-5 prévoit une autre possibilité pour le préfet d'instituer des servitudes d'utilité publique, autour de certaines ICPE ou de stockage souterrain de gaz naturel, d'hydrocarbures liquides, liquéfiés ou gazeux ou de produits chimiques à destination industrielle, dans le cas d'absence de Plan Local d'Urbanisme (PLU) ou de document d'urbanisme en tenant lieu. Toutefois, ces servitudes ne peuvent être appliquées lorsque les ICPE relèvent du régime des servitudes décrit ci-dessus ou de l'article 104-3-II du code minier permettant d'instituer des servitudes autour des ouvrages nécessaires à l'exploitation d'un stockage souterrain. Dans la pratique, ce type de servitudes ne semble pas avoir fait l'objet d'une application effective, d'une part, en raison de la compétence

⁷ Article L 515-8-I du même code.

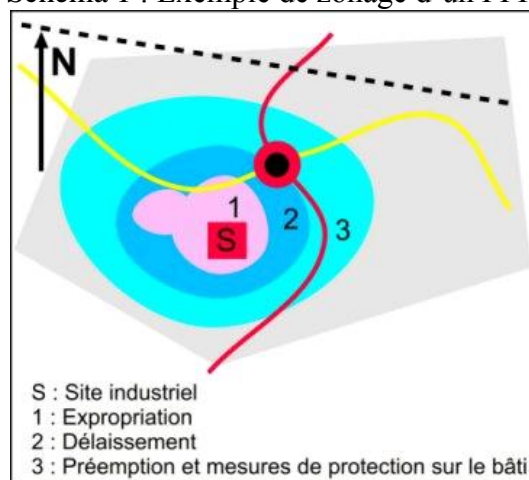
⁸ Cass. Civ. 3ème, 1er octobre 2008, n° 07-15717.

⁹ Article L 515-8-III du Code de l'environnement.

d'urbanisme exercée majoritairement par les communes et d'autre part, du fait de l'absence d'indemnisation de ce type de servitude qui n'incite pas les préfets à les appliquer.

Compte tenu de la difficulté à mettre en œuvre les servitudes d'utilité publique et de l'impossibilité par ce biais de résoudre les problèmes des constructions déjà implantées à proximité des ICPE les plus dangereuses, la loi du 30 juillet 2003 a prévu un autre dispositif, le PPRT, pour mieux maîtriser à l'avenir l'urbanisation aux abords des ICPE les plus dangereuses et remédier aux situations problématiques d'imbrication de secteurs urbanisés et industriels. La loi du 30 juillet 2003 réaffirme le principe d'éloignement entre urbanisation et activités industrielles, mais inverse l'application du principe. Désormais, compte tenu de l'héritage urbanistique, ce ne sont pas les activités que l'on éloigne des lieux urbanisés mais les populations que l'on éloigne des zones industrialisées, en mettant en œuvre trois types de mesures : l'expropriation, le délaissement, le droit de préemption urbain.

Schéma 1 : Exemple de zonage d'un PPRT



Source : rme.ac-rouen.fr/images/pprt.jpg

Cependant, la loi du 30 juillet 2003 n'a pas opté pour des mesures radicales de purge des secteurs les plus exposés, à l'exception de l'expropriation qui conduit à un départ forcé des occupants des secteurs à risques. Les deux autres mesures, délaissement et droit de préemption, implique la volonté des propriétaires de partir. En conséquence, tant que ceux-ci ne se manifestent pas, le bien peut continuer à être occupé, de sorte que la purge des secteurs à risques peut s'étaler pendant de longues années laissant perdurer le problème de la cohabitation des secteurs urbanisés et des entreprises génératrices de risques très importants pour le voisinage. On peut dès lors s'interroger sur la pertinence des mesures d'action foncière mises en place. C'est vraisemblablement une logique financière sous-jacente qui a guidé les mesures foncières applicables, avec un souci de temporiser les purges des secteurs à risques, de manière à étaler dans le temps le financement de ces mesures d'action foncière. La majeure partie des PPRT approuvés à l'heure actuelle a éludé le problème de l'application des mesures foncières, puisque les règlements ne contiennent pas ou peu de mesures relatives à l'expropriation ou au délaissement. Cela peut néanmoins s'expliquer en partie par le fait que les PPRT approuvés à l'heure actuelle concernent des secteurs faiblement urbanisés.

On peut de surcroît noter une faille dans le dispositif de gestion des zones exposées à des risques industriels. L'examen des règlements de PPRT approuvés montrent que dans les secteurs de délaissement et de préemption, aucune mesure protectrice n'est imposée sur le bâti existant. Cela peut sembler logique de prime abord dans la mesure où les bâtiments concernés sont voués à ne plus être occupés. Cependant, si le propriétaire ne témoigne pas son désir de

quitter le logement, celui-ci ne sera pas soumis à une mise en conformité afin de diminuer sa vulnérabilité, alors même que des règles de construction sont imposées par le règlement du PPRT au bâti futur. Le juriste est tenté d'y voir deux problèmes : d'une part, une situation de vulnérabilité qui a été identifiée mais qui perdure sans que le propriétaire soit contraint d'y remédier ou que les autorités publiques puissent agir ; d'autre part, une rupture d'égalité face aux charges publiques entre propriétaire de bien existant et propriétaire de bien futur, c'est-à-dire un préjudice lié à une charge anormale imposée par l'autorité publique au nom de l'intérêt général, sans rapport avec les inconvénients ordinaires de la vie en société.

De plus, bien des aspects liés à la gestion des biens immobiliers ont été négligés, laissant les services de l'Etat sans réponse au regard de certains problèmes de gestion de l'occupation de certaines zones. La loi du 30 juillet 2003 ne prévoit pas les modalités d'application des dispositions foncières pour les immeubles collectifs d'habitation. Comment gérer le cas de tels immeubles situés dans une zone de délaissement, si les propriétaires n'expriment pas tous leur désir de quitter les lieux ou de faire jouer leur droit de délaissement en même temps ? Par ailleurs, la loi prévoit bien des dispositions pour les propriétaires, mais rien pour les locataires. Le propriétaire exproprié ou qui fait jouer son droit de préemption ou encore son droit de délaissement bénéficie d'une indemnisation de son bien, dont le montant est fixé à sa valeur vénale sans tenir compte de la dépréciation du fait du risque. Mais, les textes sont muets sur le sort des locataires. Pourtant, la mise en place d'un PPRT peut avoir pour effet indirect de faire croître les prix du marché de l'immobilier à l'achat ou à la location, du fait de la fermeture de certaines zones à l'urbanisation. Aucun dispositif d'aide n'est prévu pour les locataires dont le logement a fait l'objet d'une expropriation ou d'un délaissement, qui se verraient contraints de quitter les lieux tout en subissant une hausse des prix des loyers, dans les zones non exposées au risque industriel.

Autre problème que l'on peut soulever : la loi du 30 juillet 2003 vise les cas de mutation de biens immobiliers lorsque le propriétaire décide de mettre en vente son bien, ce qui permet de faire jouer le droit de préemption ou désire se séparer de son bien, en arguant de son droit de délaissement. Cependant, les mutations de biens immobiliers par donations et ou successions n'ont pas été visées par le texte. Dès lors, comment opérer une purge des secteurs à risque puisqu'aucune règle permettant aux autorités publiques d'acquérir le bien n'a été prévue ?

Il faut préciser que le droit de délaissement et la procédure d'expropriation ne sont en principe applicables pour résoudre les problèmes d'occupation des zones à risques que si les installations à l'origine des risques existaient à la date de publication de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003¹⁰. On en déduit en toute logique que la procédure de PPRT n'est pas applicable dès lors qu'une extension ou la transformation d'une activité impliquera de la classer en ICPE soumise à servitude (« Seveso seuil haut »), a eu lieu postérieurement au 30 juillet 2003. Dès lors, les mesures foncières ne peuvent être mises en œuvre pour purger les zones à risque. Seules peuvent être appliquées les mesures concernant l'instauration de servitudes d'utilité publique à la charge de l'exploitant (article L 515-8 du Code de l'environnement) ou encore les articles R 111-2 et R 111-3 du Code de l'urbanisme pour interdire les constructions futures aux abords du site. Il est vrai que dans ce cas, le changement au sein de l'activité est considéré comme substantiel et implique de demander une nouvelle autorisation. En toute logique, le préfet ne dispose pas d'autre alternative que d'interdire toute modification au sein de l'activité, puisqu'en vertu de l'article L 512-1 du Code de l'urbanisme, l'autorisation doit être délivrée notamment au regard de l'urbanisation environnante et de l'éloignement des immeubles occupés par des tiers. Cependant, les

¹⁰ Article L 515-17 du Code de l'environnement.

services de l'Etat auraient reçu l'instruction de ne pas faire application de l'article L 515-17 du Code de l'environnement, de manière à prévoir prendre en considération l'éventuelle problématique de futures ICPE susceptibles de faire l'objet d'un PPRT¹¹.

Si d'un côté le dispositif juridique a été renforcé (même s'il apparaît encore insuffisant), pour tenter de remédier aux situations problématiques d'imbrication ville/industrie, d'un autre côté, des évolutions ou des principes juridiques peuvent freiner voire gêner l'application effective des mesures permettant d'éviter la proximité entre ICPE et urbanisation.

Une ambivalence du cadre juridique sur la problématique urbanisation/industrie

Les récentes évolutions légales témoignent d'une ambivalence, voire d'une contradiction, en renforçant d'un côté les dispositions permettant de gérer l'urbanisation aux abords des sites industriels tout en assouplissant certaines règles qui peuvent favoriser l'implantation des enjeux dans ces zones. De son côté, la jurisprudence semble hésiter entre favoriser le développement industriel et protéger les zones urbanisées des nuisances et des dangers liés à l'activité industrielle.

Une ambivalence de la législation

Il est un fait avéré que les ICPE génèrent des nuisances, voire des risques pour l'environnement, malgré l'application de prescriptions contraignantes. Néanmoins, le gouvernement a voulu assouplir l'encadrement de certaines ICPE, en instaurant un régime intermédiaire entre l'autorisation et la déclaration, faisant échapper certaines activités au contrôle plus strict imposé par le régime de l'autorisation. L'ordonnance du 11 juin 2009¹², adoptée suite à la loi du 17 février 2009¹³ prévoit un régime d'enregistrement pour les installations pouvant faire l'objet de prescriptions standardisées¹⁴. L'article L 512-7-1 du Code de l'environnement précise que la demande d'enregistrement est accompagnée d'un dossier permettant au préfet d'effectuer au cas par cas les appréciations qu'implique la protection des intérêts mentionnés à l'article L 511-1 du même code et celles relatives au respect des prescriptions générales. Quelle sera son appréciation de la demande d'enregistrement au regard de l'urbanisation existante ? Peut-on craindre une trop grande souplesse dans l'application des règles ? Les arguments avancés pour la création de ce nouveau régime d'ICPE conduisent à être méfiants. En effet, le titre de la loi du 17 février 2009 (pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés) et certains de ses objectifs sont suffisamment éloquentes. Il s'agit de favoriser les programmes de construction et d'investissement publics et privés et de supprimer « *les procédures disproportionnées faisant obstacle à l'implantation des entreprises* ».

Une autre évolution dans le droit de l'environnement témoigne de l'ambivalence du dispositif juridique, visant à limiter les imbrications ville/industrie. Suite à l'accident d'AZF, l'étude de dangers a été modifiée. Alors que celle-ci reposait sur une approche déterministe, conduisant à identifier les scénarios extrêmes d'accident en terme de gravité, l'arrêté du 29 septembre 2005 relatif à l'évaluation et à la prise en compte de la probabilité d'occurrence, de la cinétique, de l'intensité des effets et de la gravité des conséquences des accidents potentiels

¹¹ Entretien avec le CETE Rouen, janvier 2010.

¹² JO 12 juin 2009.

¹³ JO 18 février 2009.

¹⁴ Article L 512-7-I du Code de l'environnement.

dans les études de dangers des installations classées soumises à autorisation¹⁵, soumet désormais l'élaboration de l'étude de dangers à une approche probabiliste des événements. Le changement de méthodologie a pour conséquence de réduire les périmètres de risque déterminés par les études de dangers. En effet, les grilles de probabilités et de gravités situées en annexe de l'arrêté conduisent à sélectionner les scénarios d'accident ou les phénomènes dangereux et à éliminer un certain nombre de scénarios extrêmes dont la fréquence d'occurrence est très faible¹⁶. Les scénarios éliminés ne figurent pas dans la cartographie finale des périmètres de risques. Celle-ci, élaborée à partir d'une approche probabiliste, présente donc des périmètres d'exposition réduit par rapport à une démarche déterministe, qui conduisait à garder ces scénarios. L'application de ce filtre a une incidence en termes d'urbanisation, puisque la détermination des zones urbanisables s'effectuera en occultant le phénomène dangereux de faible occurrence certes, mais susceptible de se réaliser. L'application d'une approche probabiliste pour l'élaboration de l'étude de danger a donc pour effet paradoxal de permettre une urbanisation plus proche des sites industriels, alors que dans le même temps, un des objectifs de la loi de 2003 était de résoudre les problèmes d'imbrication ville/industrie.

De plus, il est important de préciser que pour déterminer les périmètres de risque, l'étude de dangers prend en considération les barrières de sécurité mises en place par l'industriel, ce qui a pour effet de diminuer la taille des périmètres de risques, quelle que soit la méthodologie utilisée¹⁷. A l'inverse, en matière de risques naturels, les guides méthodologiques d'élaboration des Plans de Prévention des Risques (PPR) préconisent d'élaborer la cartographie du risque sans prendre en compte les mesures de protection (cf. la notion de « digue transparente ») qui sont susceptibles d'être défaillantes, pour ne pas accroître l'urbanisation dans les zones exposées. On voit bien là deux logiques différentes qui prévalent dans la problématique de l'urbanisation des zones à risque. Dans le cas des risques industriels, la méthodologie utilisée pour déterminer les périmètres de risque ne permet pas de restreindre de manière stricte le développement de l'urbanisation aux abords des installations classées ou l'implantation d'activités industrielles dangereuses dans les zones urbanisées.

Par ailleurs, une particularité juridique gêne sensiblement l'application du principe de l'éloignement des activités des zones d'habitation ou *vice versa* : l'indépendance des législations. L'implantation d'une activité peut impliquer pour le futur exploitant une demande d'autorisation et parallèlement un permis de construire : ces deux demandes, autorisation et permis de construire, relèvent de législations différentes et autonomes. En vertu du principe de l'indépendance des législations, les demandes d'autorisations sont examinées indépendamment l'une de l'autre. La conséquence de ce principe est que le permis de construire d'une installation classée ne peut être refusé sur le fondement de l'article R 111-2¹⁸ ou R 111-3¹⁹ que si la construction est susceptible de générer des nuisances ou des risques,

¹⁵ JO 7 octobre 2005.

¹⁶ Le scénario extrême est toutefois pris en compte en matière de gestion de crise pour déterminer le périmètre du Plan Particulier d'Intervention (!), qui conditionne aussi la zone d'information du public en matière de risque industriel.

¹⁷ L'analyse probabiliste conduit néanmoins à estimer la probabilité de défaillance des barrières, aspect qui n'était pas pris en considération dans l'approche déterministe.

¹⁸ « Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations. » Les juges administratifs ont interprété *a contrario* cet article : sont également susceptibles d'être refusées ou acceptées sous réserve du respect de certaines prescriptions, les constructions susceptibles d'être exposées à des nuisances ou des risques.

et non pas du fait des activités qui sont susceptibles d'avoir lieu à l'intérieur de la construction. Cette subtilité ne permet pas de s'opposer à l'implantation d'une installation classée, en refusant le permis de construire si la construction en elle-même n'est pas susceptible de générer des nuisances ou des risques²⁰. L'indépendance des législations est toutefois relative. La demande d'autorisation d'une installation classée doit être accompagnée ou complétée dans les dix jours suivant sa présentation par la justification du dépôt de la demande de permis de construire, faute de quoi le dossier d'autorisation est considéré comme non recevable. Et une fois ce permis accordé, il ne peut être exécuté avant la clôture de l'enquête publique relative à la demande d'autorisation de l'installation classée. De plus, l'article L 512-1 du Code de l'environnement mentionne l'obligation pour le préfet de délivrer l'autorisation au regard de l'urbanisation environnante et de l'éloignement des habitations, des immeubles habituellement occupés par des tiers, des établissements recevant du public, des cours d'eau, des voies de communication, des captages d'eau ou des zones destinées à l'habitation par des documents d'urbanisme opposables aux tiers. Mais, tout dépendra des éléments contenus dans le dossier d'autorisation présenté par le futur exploitant pour permettre au préfet d'apprécier les effets de l'implantation d'une ICPE dans un secteur déjà urbanisé.

De plus, une réponse ministérielle²¹ témoigne de manière patente de cette ambivalence et de la faveur attribuée au développement industriel. La question était de savoir si le défaut de notification expresse dans le délai d'instruction faisait naître un permis de construire tacite lorsque le projet de construction est soumis à une enquête publique prescrite en application de la législation sur les installations classées. Aux termes de l'article R 424-2, d) du Code de l'urbanisme, le défaut de notification d'une décision expresse dans le délai d'instruction vaut décision implicite de rejet de la demande de permis de construire lorsque le projet est soumis à enquête publique (réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux exécutés par des personnes publiques ou privées qui sont susceptibles d'affecter l'environnement). Cette solution s'applique-t-elle lorsque la demande de permis de construire porte sur une ICPE soumise à enquête publique uniquement en ce qui concerne l'autorisation, et non en ce qui concerne le projet de permis de construire ? Le ministre de l'Ecologie a estimé que si l'enquête publique est prescrite uniquement au titre des ICPE, le demandeur pourra se prévaloir d'un permis tacite en l'absence de notification d'une décision expresse dans le délai d'instruction. Cette solution est fondée sur le principe de l'indépendance des législations. Mais, cela crée une différence de traitement entre les projets, car qu'il soit soumis à la législation sur les ICPE ou au droit de l'urbanisme, dans les deux cas, le projet porte atteinte à l'environnement. De plus, les ICPE entrent dans la catégorie des aménagements, ouvrages ou travaux soumis à enquête publique régie par l'article L 123-1 du Code de l'environnement (Gillig, 2008).

L'ambivalence de la législation sur la problématique de l'imbrication ville/industrie se remarque aussi au niveau de la jurisprudence.

Une jurisprudence parfois timorée

¹⁹ « Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est susceptible, en raison de sa localisation, d'être exposé à des nuisances graves, dues notamment au bruit. » Cet article a également fait l'objet d'une interprétation *a contrario* par la jurisprudence.

²⁰ Cf. infra la décision concernant l'implantation de l'incinérateur d'ordures ménagères à Fos-sur-Mer.

²¹ N° 18427, JOAN Q, 19 août 2008, p.7094.

Si la jurisprudence se montre souvent téméraire en particulier pour les questions environnementales²², elle témoigne parallèlement et paradoxalement d'une certaine timidité dans l'application ou l'interprétation de certaines dispositions. Cet état de fait conduit à présenter un bilan en demi-teinte de la jurisprudence, qui ne pousse pas toujours jusqu'au bout la logique de protection des zones urbanisées au regard de l'implantation d'activités industrielles dangereuses.

L'apparition de la théorie des troubles de voisinage comme fondement jurisprudentiel de la responsabilité civile résulte d'un arrêt de la Cour de cassation en date du 27 novembre 1844 relatif à une pollution industrielle. La Cour de cassation a ainsi créé un droit à réparation pour les voisins d'une usine dont les fumées étaient à l'origine de nuisances considérées comme anormales²³. Le concept du trouble anormal du voisinage est relativement souple et permet d'indemniser ou de réparer une grande variété de dommages environnementaux: nuisances sonores, olfactives, émissions de poussières, pollution de plans d'eau... Cette théorie part du principe que la vie en société impose de supporter certains inconvénients normaux de voisinage : les pollutions ou les nuisances sont donc admissibles jusqu'à un certain seuil qui varie selon les lieux et les quartiers. Au-delà de ce seuil, le préjudice est reconnu compte tenu des excès d'inconfort habituel dû à la proximité d'une entreprise, peu importe le comportement fautif ou non de l'exploitant industriel et quand bien même il respecte les normes administratives qui lui sont applicables. L'engagement de la responsabilité repose donc sur le critère d'« anormalité » que les juges du fond apprécient avec une marge de liberté importante. De ce fait, l'issue des recours en responsabilité est quelque peu aléatoire. L'appréciation du trouble anormal varie en fonction du voisinage et des gênes habituels qu'il génère : une pollution de même intensité ne sera pas sanctionnée de la même manière, selon le lieu où elle se produit, zone résidentielle ou quartier dense à proximité de l'industrie polluante. L'appréciation de l'anormalité du trouble par rapport au voisinage conduit ainsi les juges à déterminer les seuils d'inconfort de manière très inégalitaire. Alors que la création prétorienne de ce régime de responsabilité avait pour objectif de sanctionner le pollueur, par le truchement des conditions d'application de ce régime de responsabilité, le cadre de vie de certains secteurs est véritablement sacrifié : le responsable des troubles est souvent privilégié, dans la mesure où selon la proximité avec des entreprises industrielles, le pollué est d'autant moins indemnisé qu'il est plus exposé aux nuisances.

Il faut aussi remarquer que le trouble anormal du voisinage constitue un des fondements d'une action en responsabilité à l'encontre du pollueur. Pour être invoqué, il faut donc que le trouble existe vraiment, ce qui ne permet pas d'invoquer ce fondement pour empêcher l'installation d'une activité ou encore la transformation d'une activité déjà implantée. Cette action relève des règles du droit de l'urbanisme²⁴. De plus, la responsabilité du pollueur ne peut être engagée lorsque l'implantation de la victime dans le voisinage de l'installation polluante est postérieure à celle-ci, en vertu du principe de pré-occupation, à condition toutefois que l'activité à l'origine du trouble soit exercée en conformité avec les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur et se poursuivre dans les mêmes conditions qu'au moment du démarrage de l'activité (sans aggravation des nuisances, ni diminution). L'article L 112-16 du code de la construction et de l'habitation instaure en effet un droit d'antériorité selon lequel les troubles de voisinage générés par des activités artisanales, industrielles et commerciales ne

²² Cf. les récentes avancées de la jurisprudence en faveur de la reconnaissance du préjudice écologique pur et de la responsabilité du pollueur, notamment dans l'affaire Erika.

²³ Cass. civ., 27 nov. 1844, Sirey, n 1844.1.211

²⁴ Cf. supra les articles R 111-2 et R 111-3 du Code de l'urbanisme.

peuvent donner lieu à réparation, si ces installations existaient avant les constructions subissant ces nuisances sous réserve qu'elles soient conformes à la réglementation existante. Il en résulte que les victimes de nuisances ne peuvent en obtenir réparation : elles sont censées s'être installées dans le voisinage de l'activité en toute connaissance de cause et par conséquent avoir implicitement acceptées de subir les gênes occasionnées par le voisinage. Ce principe consacre d'une certaine manière le droit de nuire et de polluer en toute impunité.

L'interprétation de l'article R 111-3 (ancien article R. 111-3-1) du code de l'urbanisme constitue un autre exemple de l'attitude timorée de la jurisprudence. Cet article permet de refuser ou d'accorder sous réserve de prescriptions spéciales le permis de construire, « *si les constructions sont susceptibles, en raison de leur localisation, d'être exposées à des nuisances graves, dues notamment au bruit* ». L'adverbe « notamment » impliquerait de considérer toute les nuisances graves pour la construction et *a fortiori* les occupants. Or, la jurisprudence a interprété et continue encore d'interpréter l'article R 111-3 de manière restrictive, puisqu'il ne peut être invoqué que pour les nuisances sonores.

Un autre exemple est donné par la définition récente donnée par les juges à la notion d'urgence. Le contentieux oppose la Communauté Urbaine de Marseille à la commune de Fos-sur-Mer, au syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence et à plusieurs associations de protection de l'environnement, contestant l'implantation d'un incinérateur d'ordures ménagères à Fos-sur-Mer, traitant les déchets provenant de la commune de Marseille. L'autorisation d'exploiter délivrée le 12 janvier 2006, est suspendue en référé, par le tribunal administratif de Marseille, par ordonnance du 24 mai 2006, compte tenu de l'urgence motivée par le commencement des travaux de construction de l'incinérateur et du probable dépassement des concentrations de substances polluantes dans l'air ambiant, lorsque l'incinérateur sera en fonction. Le Conseil d'Etat²⁵ a adopté une conception restrictive de l'urgence à agir en référé et annule sur pourvoi du ministère de l'Ecologie (!) l'ordonnance de suspension de l'autorisation. Au regard de l'avancement des travaux, le Conseil d'Etat estime que la suspension de l'autorisation ne peut être justifiée que du fait de l'imminence du préjudice. Or, au moment de la décision, l'installation est susceptible d'entrer en service dans un délai approximatif de 18 mois, ce qui « *laisse au tribunal le temps de se prononcer au fond sur la demande d'annulation* ». De plus, en vertu de l'indépendance des législations, le Conseil d'Etat ne peut conclure à l'urgence à agir, la construction de l'incinérateur n'étant pas en elle-même source de danger ou de nuisances. Ainsi, dans cette affaire, le Conseil d'Etat a refusé de régler le problème en référé, en réfutant le caractère urgent d'agir pour bloquer les travaux, préférant remettre à plus tard, c'est-à-dire au moment de la mise en fonctionnement de l'incinérateur, le débat sur la légalité de l'autorisation au regard des graves nuisances générées par l'incinérateur. Mais, comme le relève X. Braud, on voit mal comment le juge pourra invalider l'autorisation d'exploiter une fois les travaux finis. Cette prise de position aurait des conséquences financières considérables du fait d'un gaspillage de l'argent public. Il conclut que la conception restrictive de l'urgence par le Conseil d'Etat aboutit à placer le juge devant le fait accompli et entérine une nouvelle fois le droit de nuire et de polluer en toute légalité (Braud, 2007).

Conclusion

Cet exposé dresse un bilan plutôt pessimiste de la maîtrise de l'urbanisation aux abords des sites industriels générant des nuisances, voire pour certains d'entre eux des risques. L'étude

²⁵ Conseil d'Etat, n° 294852, 15 février 2007

détaillée des mesures d'urbanisme couplée à celles de droit de l'environnement révèle un pas de deux hésitant entre la prise en considération des nuisances et des dangers présentés par certaines ICPE et l'interdiction d'implanter des constructions et/ou des activités dans leur environnement proche. Pourtant, le sujet ne donne pas lieu en théorie à tergiversation : en toute logique, l'application des mesures juridiques ne devrait pas permettre l'implantation d'enjeux à proximité des installations générant des nuisances importantes ou des risques ou vice versa. Mais, cette solution logique et radicale n'est pas si aisée à mettre en œuvre. Peut-on reprocher aux autorités publiques une certaine hypocrisie ou encore du cynisme dans la gestion de ces secteurs problématiques ? Ne serait-ce pas plutôt de l'impuissance à trancher entre deux logiques ayant une incidence économique, les deux se nourrissant mutuellement : expansion urbanistique et expansion industrielle ? Dans un contexte d'économie mondialisée et fortement concurrentielle, il y a un intérêt non négligeable à favoriser l'industrie : dynamisme économique (en ces temps de crise !) et recettes fiscales (emplois, taxes, attrait d'une commune...). Les PPRT prennent acte en filigranes de cette ambivalence : tout en reconnaissant la vulnérabilité des enjeux et en prévoyant des dispositions pour les protéger, ils affichent implicitement le caractère inéluctable de l'accident industriel et de ses impacts sur le voisinage du site générateur de danger. D'ailleurs, en instaurant un mécanisme spécifique d'indemnisation des accidents technologiques en 2003, le législateur a pris acte de ces situations inéluctables d'accidents et de la fragilité avérée des enjeux situés aux abords des installations dangereuses.

Cependant, nous ne concluons pas cet exposé sur une note aussi pessimiste. Des évolutions juridiques connexes à la problématique des risques industriels et de la maîtrise de l'urbanisation permettent de contrebalancer quelque peu le constat négatif que nous avons établi. Les récentes décisions de justice relatives aux antennes de relais de téléphonie mobile en sont un exemple. Sur le fondement de la crainte d'un risque et de l'angoisse provoquée par l'installation de ce type d'équipements, les magistrats ont ordonné le démantèlement de ces constructions, sur la base du trouble anormal de voisinage. Dès lors, ne peut-on pas considérer par le biais d'un raisonnement par analogie que les riverains d'une future ICPE pourront arguer de la crainte d'un risque, pour faire échec à son implantation ?

De plus, l'instauration de l'autorité environnementale et l'intervention de la DREAL (Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement)²⁶ dans les procédures de demande d'autorisation des ICPE peut influencer le traitement de la problématique de l'urbanisation à leurs abords. En effet, le décret n° 2009-496 du 30 avril 2009 relatif à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement et la circulaire du 3 septembre 2009 relative à la préparation de l'avis de l'autorité environnementale, ont introduit une nouveauté dans la procédure d'autorisation des installations classées, en prévoyant l'avis de l'autorité environnementale notamment pour les dossiers de créations d'ICPE. De plus, alors que ces dossiers étaient auparavant examinés essentiellement par les services de l'ex DRIRE, ce sont également les services de l'ex DIREN qui vont procéder à l'examen des demandes, sous l'angle spécifique de la protection de l'environnement. Ces modifications peuvent donc conduire à une plus grande exigence sur les aspects environnementaux du dossier présentés par le pétitionnaire, tels que l'étude d'impact et plus particulièrement les mesures d'évitement, de réduction et éventuellement de compensation des dommages environnementaux. La création de la DREAL et depuis peu de l'autorité environnementale

²⁶ Il s'agit du nouveau service déconcentré de l'Etat né de la fusion d'une partie des services de la Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE), des services de la Direction Régionale de l'Equipement (DRE) et des services de la Direction Région de l'ENvironnement (DIREN).

devrait permettre ainsi de développer une approche intégrée des différents dossiers sur l'ensemble des enjeux environnementaux.

Bibliographie

L. Bonnaud, *Experts et contrôleurs d'Etat : les inspecteurs des installations classées de 1810 à nos jours*, ENS Cachan, décembre 2002, 429 pages, voir plus particulièrement les chapitres 4, 5, 6.

X. Braud, « L'impossible urgence à suspendre en référé une autorisation d'installation classée », note sous CE, 15 février 2007, *Revue de Droit de l'environnement*, n° 150, juillet-août 2007, p.179 à 181.

D. Gillig, commentaires 161, *Environnement*, novembre 2008

N. Rasmussen, *Reactor Safety – An assessment of accident risks in US commercial nuclear power plant Wash-1400, 1975*, rapport réalisé à la demande de la commission gouvernementale indépendante, Nuclear Regulatory Commission (NRC).