

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULOUSE**

N°1001280, 1003126, 1003199, 1003241

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

SOCIETE ESSO SAF  
DEPARTEMENT DE LA HAUTE-GARONNE  
SOCIETE 3A COOP  
COMMUNE DE TOULOUSE et autre

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Cherrier  
Rapporteur

---

Le Tribunal administratif de Toulouse

(3ème Chambre)

Mme Delbos  
Rapporteur public

---

Audience du 11 octobre 2012  
Lecture du 15 novembre 2012

---

44-02  
44-006  
68-01  
B+

1° Vu, enregistrée le 24 mars 2010, sous le n° 1001280, la requête présentée pour la SOCIETE ESSO SAF, dont le siège est au 5/6, place de l'Iris à Courbevoie (92400), par Me Clément ; la SOCIETE ESSO SAF demande au tribunal :

- d'annuler l'arrêté en date du 27 janvier 2010 par lequel le préfet de la Haute-Garonne a approuvé le plan de prévention des risques technologiques de la société ESSO SAF sur le territoire de la commune de Toulouse ;

Elle soutient que les dispositions de l'article R. 515-40 II du code de l'environnement ont été méconnues dès lors qu'il n'est pas établi que les dispositions de l'arrêté du 31 janvier 2007 fixant les modalités de la concertation aient été préalablement soumises au conseil municipal de la commune de Toulouse ; qu'il n'est pas davantage établi que la publicité de ces modalités de concertation aurait été régulièrement mise en œuvre ; que l'avis d'enquête ne comportait pas les mentions obligatoires prévues par l'article R. 123-13 du code de l'environnement ; qu'il n'est par ailleurs pas établi que les formalités de publicité prévues par l'article R. 123-14 ont bien été respectées ; que la note de présentation est insuffisante et ne permet pas au public, ainsi qu'aux personnes associées, d'évaluer la nature et l'intensité des risques identifiés et de comprendre les raisons ayant conduit à la délimitation des périmètres d'exposition aux risques retenus, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 515-41 du code de l'environnement ; que le plan de prévention des risques technologiques (PPRT) attaqué est entaché d'erreur de droit au regard des dispositions des articles L. 515-15 et L. 515-16 du code de l'environnement, et d'erreur manifeste d'appréciation ; que les scénarii retenus pour

déterminer les mesures d'expropriation ou de délaissement identifiées dans le PPRT litigieux ne correspondent pas à la réalité des risques générés par ses activités ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 20 décembre 2010, présenté par le préfet de la Haute-Garonne qui conclut au rejet de la requête ; il soutient que le conseil municipal de Toulouse a bien été saisi pour donner son avis sur les modalités de la concertation ; que l'arrêté du 31 janvier 2007 a été affiché en mairie pendant un mois et publié au recueil des actes administratifs de la préfecture ; qu'une mention de cet affichage a été insérée dans la Dépêche du Midi du 20 février 2007 ; que l'article L. 515-22 du code de l'environnement n'impose pas d'associer les entreprises riveraines à la procédure d'élaboration d'un PPRT, celles-ci ayant en l'espèce été informées, lors d'une réunion du 18 décembre 2007, des conclusions de l'étude de vulnérabilité ; que la circonstance que les mentions citées par la SOCIETE ESSO SAF n'apparaissent pas de manière littérale dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique ne constitue pas une omission substantielle de nature à vicier la procédure ; que les mesures de publicité applicables à l'avis d'enquête ont bien été mises en œuvre ; que cet avis a été publié dans deux journaux locaux quinze jours avant le début de l'enquête et rappelé dans les huit premiers jours de l'enquête ; qu'il a par ailleurs été affiché en mairie et sur le site ; que la société requérante n'établit pas en quoi la note de présentation est insuffisante ; que cette note répond aux exigences de l'article R. 515-41 du code de l'environnement ; que l'erreur de droit alléguée n'est pas établie ; qu'il a pu, sans entacher sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation, appliquer un coefficient de réflexion aux suppressions de référence ;

Vu le mémoire, enregistré le 17 octobre 2011, présenté pour la SOCIETE ESSO SAF qui conclut aux mêmes fins et par les mêmes moyens et demande en outre au tribunal de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; elle soutient par ailleurs qu'aux termes de l'article R. 123-14 du code de l'environnement, les mentions devant figurer dans l'arrêté prescrivant l'ouverture de l'enquête publique doivent également figurer dans l'avis d'ouverture de celle-ci ; que les entreprises riveraines du site auraient dû être associées à la procédure d'élaboration du PPRT en litige, en application des dispositions de l'article R. 515-40 II du code de l'environnement ; que la note de présentation, rédigée de façon théorique et stéréotypée, ne répond pas aux exigences de l'article R. 515-41 du code de l'environnement ; qu'elle ne permet pas au public, ainsi qu'aux personnes associées, d'évaluer la nature et l'intensité des risques identifiés et de comprendre les raisons ayant conduit à la délimitation des périmètres d'exposition aux risques retenus, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 515-41 du code de l'environnement ; que l'étude de dangers démontre que plusieurs scénarii d'accidents ne présentent pas une cinétique rapide mais une cinétique retardée ; qu'ainsi la première condition posée par l'article L. 515-16 III n'est pas remplie ; que d'autre part, différentes mesures étaient susceptibles de permettre de garantir la protection des populations à un coût moindre que l'expropriation systématique des immeubles concernés ; qu'au titre de ces mesures, pouvait notamment être envisagé un plan d'opération interne (POI) élargi aux entreprises riveraines ;

Vu le mémoire, enregistré le 2 mars 2012, présenté par le préfet de la Haute-Garonne qui conclut aux mêmes fins et par les mêmes moyens et soutient en outre que la notion de cinétique retardée ne peut être retenue en l'espèce ; que la notion de POI élargi a été rejetée par le SIRACED-PC ; que si un incident a des conséquences en dehors des limites d'un établissement, c'est le plan particulier d'intervention (PPI) qui doit être mis en œuvre, sous l'autorité du préfet ;

Vu l'ordonnance en date du 27 avril 2012 fixant la clôture d'instruction au 30 mai 2012, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 30 mai 2012, présenté pour la SOCIETE ESSO SAF qui conclut aux mêmes fins et par les mêmes moyens et soutient en outre que la note du ministère de l'écologie de mai 2011 est pertinente en l'espèce ; que cette note concerne toutes les activités économiques, par opposition au "bâti résidentiel" ; que la notion de cinétique retardée pouvait parfaitement être prise en compte en l'espèce ; que chacun des phénomènes identifiés dans l'étude de dangers, à l'origine des principales mesures d'expropriation instaurées par le PPRT en litige, se produit sur un laps de temps suffisant pour permettre la mise en œuvre des mesures de sauvegarde et de protection nécessaires avant que ne soit atteint un seuil de gravité présentant un risque pour la population environnante ; que la cinétique la plus rapide est supérieure à 20 minutes pour tous les phénomènes dangereux à l'origine des mesures d'expropriation ; que rien ne s'oppose, par principe, à ce qu'un POI englobe des sociétés implantées à proximité du site à l'origine du risque ; que compte tenu de la cinétique retardée des phénomènes dangereux identifiés et des particularités des populations concernées, s'agissant notamment de professionnels en nombre restreint, des mesures organisationnelles permettraient de garantir le respect des objectifs de protection fixés dans le PPRT ;

Vu le mémoire, enregistré le 22 juin 2012, présenté par le préfet de la Haute-Garonne qui conclut aux mêmes fins et par les mêmes moyens et soutient en outre qu'il n'existe aucune garantie sur la cinétique de survenue des accidents hormis pour les boil over en "couche mince" ; qu'il faut en effet toujours tenir compte du délai et de la fiabilité de la détection du dysfonctionnement pouvant être à l'origine de l'accident, ainsi que du délai d'intervention de l'exploitant, y compris en dehors des périodes ouvrées du site ;

2°/ Vu, enregistrée le 21 juillet 2010, sous le n° 1003126, la requête présentée par le DEPARTEMENT DE LA HAUTE-GARONNE, représenté par le président du conseil général, dont le siège est 1, boulevard de la Marquette à Toulouse Cedex 9 (31090) ; le DEPARTEMENT DE LA HAUTE-GARONNE demande au tribunal :

- d'annuler l'arrêté en date du 27 janvier 2010 par lequel le préfet de la Haute-Garonne a approuvé le plan de prévention des risques technologiques de la société ESSO SAF sur le territoire de la commune de Toulouse ;

Il soutient que les réserves substantielles qu'il a émises dans le cadre de l'élaboration du PPRT en litige n'ont pas été prises en compte, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 515-44 du code de l'environnement ; que le champ des investigations de l'étude de vulnérabilité est incomplet ; que seuls les phénomènes thermiques et de surpression ont été étudiés, à l'exclusion des risques de pollution par fuite d'hydrocarbures et d'émanation de fumées toxiques ; que cette étude comporte de nombreuses incertitudes liées à l'ignorance de données essentielles ; que certains sites ou bâtiments qualifiés de vulnérables dans l'étude de vulnérabilité n'ont pas été retenus par la DREAL dans les documents du PPRT en litige ; que les avis défavorables émis par la commune de Toulouse, la communauté urbaine du Grand Toulouse et le DEPARTEMENT DE LA HAUTE-GARONNE n'ont pas été annexés au dossier d'enquête ; que l'absence des avis des collectivités territoriales consultées revêt un caractère substantiel ; que le commissaire enquêteur n'a pas présenté de conclusions motivées sur le plan en litige ; que le préfet de la Haute-Garonne a commis des erreurs d'appréciation quant aux dangers et risques présentés par le dépôt d'hydrocarbures en litige et quant à la délimitation du périmètre d'exposition aux risques ; que le risque de pollution du canal latéral de la Garonne et ses conséquences ne sont pas pris en compte ; que ce canal sert à l'alimentation en eau potable de plus de 100 000 habitants ; que l'aléa sanitaire résultant de l'inhalation de fumées toxiques provoquées par un éventuel incendie n'a pas été pris en considération ; que l'aléa toxique a toutefois été pris en compte dans des PPRT afférents à des sites présentant des caractéristiques

comparables à celles du site de la société ESSO SAF ; que le périmètre de protection a été réduit pour passer d'un rayon de 790 mètres à un rayon de 250 mètres ; que la prise en compte des risques de pollution de la ressource en eau potable et des risques toxiques aurait dû conduire à une détermination plus large du périmètre d'exposition aux risques ; que le préfet de la Haute-Garonne a écarté la solution consistant à déplacer les installations de la société ESSO SAF en se fondant sur la seule comparaison des coûts d'expropriation, sans considération des conséquences économiques, fiscales ou sociales des expropriations prévues et au vu d'un périmètre de protection trop restreint ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 24 janvier 2011, présenté par le préfet de la Haute-Garonne qui conclut au rejet de la requête ; il soutient que les observations formulées par le DEPARTEMENT DE LA HAUTE-GARONNE ont fait l'objet de réponses et ont été prises en considération dans le document final lorsqu'elles n'étaient pas contraires aux dispositions de la loi du 30 juillet 2003 ; que les risques liés à une pollution du canal latéral de la Garonne par une fuite d'hydrocarbures et à l'inhalation de fumées toxiques en cas d'incendie du dépôt n'ont pas été identifiés dans le cadre de l'étude de dangers comme pouvant entraîner des effets sur la salubrité, la santé ou la sécurité publiques ; que l'étude de vulnérabilité porte sur les seuls bâtiments présents dans la zone d'aléa moyen et supérieur ; que les bâtiments dont fait état le requérant ne répondent pas à ces critères ; que les avis des personnes et organismes associés ont été intégralement retranscrits dans la note de présentation ; que les conclusions du commissaire enquêteur sont suffisamment motivées ; que les erreurs d'appréciation alléguées ne sont pas établies ; que le coût de déplacement du dépôt de la société ESSO SAF est largement supérieur au coût des mesures foncières prévues à l'intérieur du périmètre de protection ;

Vu l'ordonnance en date du 27 avril 2012 fixant la clôture d'instruction au 30 mai 2012, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire en intervention, enregistré le 30 mai 2012, présenté pour la société ESSO SAF qui s'associe à la requête présentée par le DEPARTEMENT DE LA HAUTE-GARONNE et demande en outre que l'Etat soit condamné à lui verser la somme de 3 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; elle soutient que l'avis d'enquête ne comportait pas les mentions obligatoires prévues par l'article R. 123-13 du code de l'environnement ; qu'il n'est par ailleurs pas établi que les formalités de publicité prévues par l'article R. 123-14 ont bien été respectées ; que les entreprises riveraines du site n'ont pas été associées à la procédure d'élaboration du PPRT, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 515-40 II du code de l'environnement ; que la note de présentation est insuffisante et ne permet pas au public, ainsi qu'aux personnes associées, d'évaluer la nature et l'intensité des risques identifiés et de comprendre les raisons ayant conduit à la délimitation des périmètres d'exposition aux risques retenus, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 515-41 du code de l'environnement ; que le PPRT attaqué est entaché d'erreur de droit au regard des dispositions de l'article L. 515-16 III du code de l'environnement ; que l'étude de dangers démontre que plusieurs scénarii d'accidents ne présentent pas une cinétique rapide mais une cinétique retardée ; qu'ainsi la première condition posée par l'article L. 515-16 III n'est pas remplie ; que d'autre part, différentes mesures étaient susceptibles de permettre de garantir la protection des populations, et ce à un coût moindre que l'expropriation systématique des immeubles concernés ; qu'au titre de ces mesures, pouvait notamment être envisagé un plan d'opération interne (POI) élargi aux entreprises riveraines ;

Vu le mémoire, enregistré le 22 juin 2012, présenté par le préfet de la Haute-Garonne en réponse au mémoire en intervention présenté par la société ESSO SAF, qui conclut aux mêmes fins et par les mêmes moyens et soutient en outre que la circonstance que les mentions citées par

la société ESSO SAF n'apparaissent pas de manière littérale dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique ne constitue pas une omission substantielle de nature à vicier la procédure ; que les mesures de publicité applicables à l'avis d'enquête ont bien été mises en œuvre ; que cet avis a été publié dans deux journaux locaux quinze jours avant le début de l'enquête et rappelé dans les huit premiers jours de l'enquête ; qu'il a par ailleurs été affiché en mairie et sur le site ; que les entreprises riveraines du site, si elles n'ont pas été associées à l'élaboration du PPRT, ont été informées de celui-ci ; que la note de présentation figurant au dossier soumis à l'enquête répondait aux exigences de l'article R. 515-41 du code de l'environnement ; que la notion de cinétique retardée ne peut être retenue en l'espèce ; que la notion de POI élargi a été rejetée par le SIRACED-PC ; que si un incident a des conséquences en dehors des limites d'un établissement, c'est le plan particulier d'intervention (PPI) qui doit être mis en œuvre, sous l'autorité du préfet ;

3°/ Vu, enregistrée le 26 juillet 2010, sous le n° 1003199, la requête présentée pour la SOCIETE 3A COOP, dont le siège est 183, avenue des Etats Unis BP 2134 à Toulouse Cedex 2 (31016), par Me Magrini ; la SOCIETE 3A COOP demande au tribunal :

- d'annuler l'arrêté en date du 27 janvier 2010 par lequel le préfet de la Haute-Garonne a approuvé le plan de prévention des risques technologiques de la société ESSO SAF sur le territoire de la commune de Toulouse, ensemble la décision du 26 mai 2010 rejetant son recours gracieux ;

Elle soutient que l'arrêté attaqué ne comporte aucune mention afférente à la concertation, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 515-40 du code de l'environnement ; que les entreprises riveraines n'ont pas été associées à la concertation ; qu'il n'est pas établi que les modalités de la concertation ont bien été soumises au conseil municipal de la commune de Toulouse ; que le bilan de la concertation n'a pas été communiqué aux personnes associées et rendu public dans les conditions prévues par l'arrêté prescrivant l'élaboration du PPRT en litige ; que cet arrêté n'a pas déterminé les services instructeurs, en méconnaissance des dispositions du I de l'article R. 515-40 du code de l'environnement ; qu'il n'a pas fait l'objet des mesures de publicité prévues par le code de l'environnement ; que la note de présentation est insuffisante ; qu'elle ne comporte pas les mesures de protection des populations prévues au IV de l'article L. 515-16 du code de l'environnement ; que le règlement ne comporte pas l'échéancier de mise en œuvre des mesures prévues par le plan ; que le dossier soumis à l'enquête ne comportait pas l'avis des personnes et organismes associés ; que le PPRT en litige est entaché d'erreur de droit dès lors qu'il prévoit de renforcer, sans limitation de coût, un certain nombre de bâtiments vulnérables, dérogeant ainsi à la règle des 10 % posée par l'article R. 515-42 du code de l'environnement ; qu'il est par ailleurs entaché d'erreur manifeste d'appréciation s'agissant de la prise en compte des mesures de protection de certains de ses bâtiments ; que la délocalisation du site s'imposait comme unique solution ; que l'évaluation des biens des entreprises riveraines a été sous-estimée ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 20 décembre 2010, présenté par le préfet de la Haute-Garonne qui conclut au rejet de la requête ; il soutient que les sociétés riveraines n'avaient pas à être associées à la procédure d'élaboration du PPRT en litige ; qu'elles ont été informées, lors d'une réunion du 18 décembre 2007, des conclusions de l'étude de vulnérabilité ; que la société requérante était par ailleurs partie au CLIC Nord Toulouse ; que le conseil municipal de la ville de Toulouse a été consulté sur les modalités de la concertation ; que le bilan de la concertation a été communiqué aux personnes et organismes associés ; qu'il a été mis à la disposition du public en préfecture ; que l'article 3 de l'arrêté ayant prescrit l'élaboration du PPRT litigieux a désigné les services chargés de cette élaboration ; que l'arrêté du 31 janvier 2007 a été affiché en mairie pendant un mois et publié au recueil des actes administratifs de la

préfecture ; qu'une mention de cet affichage a été insérée dans la Dépêche du Midi du 20 février 2007 ; que le règlement du PPRT litigieux énumère les mesures de protection concernant les bâtiments et les voies de communication ; qu'un échéancier a été établi pour les mesures de renforcement ; que pour le reste, il ne peut être déterminé qu'au moment de l'enquête publique, lors de l'établissement des conventions de financement ; que les avis des personnes et organismes associés ont été retranscrits dans la note de présentation ; que les bâtiments dont le renforcement est prévu sans limitation de coût appartiennent à la société STCM et à la société requérante ; que ces deux sociétés ont en effet demandé que lesdits bâtiments, indispensables à leurs activités, ne soient pas inclus dans l'expropriation ; qu'aux termes de l'étude de vulnérabilité réalisée par la société Technip, il n'était pas nécessaire d'exproprier le poste de garde de la société requérante ; que le déplacement du dépôt de la SOCIETE ESSO SAF est estimé à 25 millions d'euros alors que les mesures foncières prévues à l'extérieur du site représentent un coût de 9 millions d'euros ;

Vu l'ordonnance en date du 27 avril 2012 fixant la clôture d'instruction au 30 mai 2012, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 29 mai 2012, présenté pour la SOCIETE 3A COOP qui conclut aux mêmes fins et par les mêmes moyens et soutient en outre que l'avis de la ville de Toulouse n'a pas été entièrement retranscrit dans la note de présentation ; que le dossier d'enquête ne contient pas le courrier de soumission du projet de PPRT aux personnes et organismes associés ; que ce courrier était pourtant indispensable compte tenu du nombre des avis réputés favorables ; que le dossier était incomplet dès lors qu'il ne contenait pas les mesures supplémentaires de prévention des risques susceptibles d'être mises en œuvre par la SOCIETE ESSO SAF en application de l'article R. 515-19 du code de l'environnement, avec estimation de leur coût, l'estimation du coût des mesures susceptibles d'être prises en application des II et III de l'article R. 515-16 du même code ainsi que l'ordre des priorités retenu pour la mise en œuvre des différentes mesures de prévention prévues par le plan ; que les conclusions du commissaire enquêteur sont insuffisamment motivées ; que le règlement du PPRT ne comprend pas l'échéancier prévu par l'article R. 515-41 du code de l'environnement ; que ni le règlement ni la note de présentation n'expliquent quelles mesures et quels coûts sont prévus en ce qui concerne l'enjeu environnemental entourant l'élaboration du PPRT litigieux ; que le préfet de la Haute-Garonne n'a pas tenu compte de l'étude de dangers réalisée par la société ESSO SAF pour délimiter le périmètre de protection ; qu'aucune évaluation n'a été réalisée pour comparer le coût d'expropriation des bâtiments par rapport au coût des moyens de sauvegarde à mettre en œuvre ;

Vu le mémoire en intervention, enregistré le 30 mai 2012, présenté pour la société ESSO SAF qui s'associe à la requête présentée par la SOCIETE 3A COOP et demande en outre que l'Etat soit condamné à lui verser la somme de 3 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; elle soutient que l'avis d'enquête ne comportait pas les mentions obligatoires prévues par l'article R. 123-13 du code de l'environnement ; qu'il n'est par ailleurs pas établi que les formalités de publicité prévues par l'article R. 123-14 ont bien été respectées ; que les entreprises riveraines du site n'ont pas été associées à la procédure d'élaboration du PPRT, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 515-40 II du code de l'environnement ; que la note de présentation est insuffisante et ne permet pas au public, ainsi qu'aux personnes associées, d'évaluer la nature et l'intensité des risques identifiés et de comprendre les raisons ayant conduit à la délimitation des périmètres d'exposition aux risques retenus, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 515-41 du code de l'environnement ; que le PPRT attaqué est entaché d'erreur de droit au regard des dispositions de l'article L. 515-16 III du code de l'environnement ; que l'étude de dangers démontre que plusieurs scénarii d'accidents ne présentent pas une cinétique rapide mais une cinétique retardée ; qu'ainsi la première condition posée par l'article L. 515-16 III n'est pas remplie ; que d'autre part, différentes mesures étaient

susceptibles de permettre de garantir la protection des populations, et ce à un coût moindre que l'expropriation systématique des immeubles concernés ; qu'au titre de ces mesures, pouvait notamment être envisagé un plan d'opération interne (POI) élargi aux entreprises riveraines ;

Vu le mémoire, enregistré le 22 juin 2012, présenté par le préfet de la Haute-Garonne qui conclut aux mêmes fins et par les mêmes moyens et soutient en outre que le dossier soumis à enquête ne comporte pas d'informations sur d'éventuelles mesures supplémentaires de prévention des risques dès lors que de telles mesures n'ont pas été identifiées au cours de l'élaboration du plan ; que l'estimation du coût des mesures foncières prescrites par le plan fait l'objet d'un chapitre spécifique de la note de présentation figurant au dossier d'enquête ; que le projet de règlement du PPRT soumis à l'enquête comporte des informations sur l'ordre de priorité retenu pour la mise en œuvre des différentes mesures prévues par le plan ; que le commissaire enquêteur a rendu un avis personnel et motivé sur le plan de prévention en litige ; que le règlement du PPRT en litige ne méconnaît pas les dispositions de l'article R. 515-42 du code de l'environnement ; que dans le cadre de l'étude de dangers, une éventuelle pollution du canal latéral de la Garonne par fuite d'hydrocarbures n'a pas été identifiée comme pouvant entraîner des effets sur la salubrité, la santé ou la sécurité publique ; que ce risque n'a dès lors pas été retenu dans le cadre de l'élaboration du plan ; que l'étude de dangers réalisée par la société ESSOF SAF a permis la délimitation du périmètre d'exposition aux risques ; que les dispositions de l'article L. 515-16 du code de l'environnement ont été respectées ;

Vu le mémoire, enregistré le 22 juin 2012, présenté par le préfet de la Haute-Garonne en réponse au mémoire en intervention présenté par la société ESSO SAF, qui conclut aux mêmes fins et par les mêmes moyens et soutient en outre que la circonstance que les mentions citées par la société ESSO SAF n'apparaissent pas de manière littérale dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique ne constitue pas une omission substantielle de nature à vicier la procédure ; que les mesures de publicité applicables à l'avis d'enquête ont bien été mises en œuvre ; que cet avis a été publié dans deux journaux locaux quinze jours avant le début de l'enquête et rappelé dans les huit premiers jours de l'enquête ; qu'il a par ailleurs été affiché en mairie et sur le site ; que les entreprises riveraines du site, si elles n'ont pas été associées à l'élaboration du PPRT, ont été informé de celui-ci ; que la note de présentation figurant au dossier soumis à l'enquête répondait aux exigences de l'article R. 515-41 du code de l'environnement ; que la notion de cinétique retardée ne peut être retenue en l'espèce ; que la notion de POI élargi a été rejetée par le SIRACED-PC ; que si un incident a des conséquences en dehors des limites d'un établissement, c'est le plan particulier d'intervention (PPI) qui doit être mis en œuvre, sous l'autorité du préfet ;

4°/ Vu, enregistrée le 29 juillet 2010, sous le n° 1003241, la requête présentée pour la COMMUNE DE TOULOUSE, représentée par son maire, et la COMMUNAUTE URBAINE DU GRAND TOULOUSE, dont le siège est 1, place de la Légion d'Honneur, BP 35821, à Toulouse Cedex 5 (31505), par Me Izembard ; la COMMUNE DE TOULOUSE et autre demandent au tribunal :

- d'annuler l'arrêté en date du 27 janvier 2010 par lequel le préfet de la Haute-Garonne a approuvé le plan de prévention des risques technologiques de la société ESSO SAF sur le territoire de la commune de Toulouse, ensemble la décision du 1<sup>er</sup> juin 2010 ayant rejeté son recours gracieux ;

Elles soutiennent que le commissaire enquêteur n'a pas donné son avis personnel sur le projet soumis à enquête et que les dispositions de l'article R. 123-22 du code de l'environnement ont ainsi été méconnues ; que ses conclusions ne sont pas motivées ; que le dossier était incomplet dès lors qu'il ne contenait pas les mesures supplémentaires de prévention des risques

susceptibles d'être mises en œuvre par la société ESSO SAF en application de l'article R. 515-19 du code de l'environnement, avec estimation de leur coût, l'estimation du coût des mesures susceptibles d'être prises en application des II et III de l'article R. 515-16 du même code, l'ordre des priorités retenu pour la mise en œuvre des différentes mesures de prévention prévues par le plan, les documents établis à l'issue de la concertation ainsi que les avis émis par les personnes et organismes associés à l'élaboration du plan ; que le projet a été modifié après l'enquête publique ; qu'une nouvelle enquête publique aurait du être organisée ; que l'arrêté en litige méconnaît les dispositions de l'article R. 515-15 du code de l'environnement ; que les éléments retenus par le plan litigieux au titre des phénomènes dangereux, de leur probabilité d'occurrence, de leur cinétique et de l'intensité de leurs effets ne sont pas identiques et cohérents avec l'étude de danger réalisée par la société ESSO SAF ; que l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions de l'article L. 515-20 du code de l'environnement ; que les articles 3.1 et 3.2 du plan qu'il approuve, par l'usage qu'ils autorisent des terrains situés en zone rouge « R » du plan, aggravent en effet l'exposition des personnes aux risques ; que les dispositions du troisième alinéa de l'article L. 515-16 du code de l'environnement ont été méconnues ; que le coût des moyens de sauvegarde et de protection des populations n'a pas été étudié ; que de nombreux coûts indirects n'ont pas été pris en compte ; que le plan litigieux est entaché d'erreur manifeste d'appréciation ; qu'il ne prend en compte que les seuls risques pour les personnes ; que les risques pour les biens n'ont pas été pris en considération ; qu'en outre, les risques pour la sécurité des personnes n'ont été que partiellement identifiés ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 24 janvier 2011, présenté par le préfet de la Haute-Garonne qui conclut au rejet de la requête ; il soutient que le commissaire enquêteur a rendu un avis personnel et motivé sur le plan de prévention en litige ; que le dossier soumis à enquête ne comporte pas d'informations sur d'éventuelles mesures supplémentaires de prévention des risques dès lors que de telles mesures n'ont pas été identifiées au cours de l'élaboration du plan ; que l'estimation du coût des mesures foncières prescrites par le plan fait l'objet d'un chapitre spécifique de la note de présentation figurant au dossier d'enquête ; que le projet de règlement du PPRT soumis à l'enquête comporte des informations sur l'ordre de priorité retenu pour la mise en œuvre des différentes mesures prévues par le plan ; que le bilan de la concertation et les avis des personnes publiques associées ont été intégralement retranscrits dans la note de présentation figurant au dossier d'enquête ; qu'une nouvelle enquête publique n'avait pas à être organisée ; que l'étude de dangers réalisée par la société ESSO SAF, jugée complète et satisfaisante par l'inspection des installations classées, a permis la délimitation du périmètre d'exposition aux risques conformément aux dispositions de l'article L. 515-15 du code de l'environnement ; que les différences mises en avant par les requérantes entre l'étude de danger et le PPRT en litige concernent la stratégie à adopter ; que le PPRT est élaboré en tenant compte de l'étude de dangers mais également d'autres documents, et notamment de l'étude réalisée en l'espèce par la société Technip ; que les différences observées entre l'étude de dangers et le PPRT n'entachent pas ce dernier d'illégalité ; que les dispositions du règlement qui autorisent en zone rouge "R" les constructions nouvelles et l'extension des bâtiments liés directement à l'activité du dépôt pétrolier ESSO SAF ne méconnaissent pas les dispositions de l'article L. 515-20 du code de l'environnement ; que cette autorisation est assortie de prescriptions ; que les dispositions de l'article L. 515-16-III du même code n'ont pas été méconnues ; que l'Etat ne pouvait en l'espèce recourir à l'expropriation de la société ESSO SAF dès lors que les mesures foncières prévues à l'extérieur du site dans le périmètre du PPRT sont estimées à un coût très largement inférieur au coût qui résulterait de ladite expropriation ; que l'estimation de ces mesures foncières est fiable ; que les coûts indirects évoqués par les requérantes n'avaient pas à être pris en compte ; que l'article L. 515-15 du code de l'environnement vise bien à protéger les personnes et non les biens ; que le PPRT en litige prend en compte la sécurité des biens dans la mesure où elle constitue un élément permettant d'assurer la sécurité des personnes ; que la sécurité des

personnes empruntant les voies situées à proximité du site a bien été prise en compte ; que le PPRT attaqué n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;

Vu le mémoire en intervention, enregistré le 21 mars 2011, présenté pour la société Exadis qui s'associe à la requête présentée par la COMMUNE DE TOULOUSE et autre et demande en outre que l'Etat soit condamné à lui verser la somme de 3 500 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; elle soutient que les mesures mises en œuvre au titre de la concertation ont été insuffisantes ; que les modalités de cette concertation, telles que définies par l'arrêté du 31 janvier 2007, étaient insuffisantes ; que les opérateurs économiques directement touchés par le PPRT n'ont pas été associés à son élaboration ; que les dispositions de l'article L. 515-22 du code de l'environnement ont été méconnues ; que l'arrêté prescrivant l'élaboration du PPRT en litige a été prorogé par deux arrêtés successifs du 28 juillet 2008 et du 28 juillet 2009 ; qu'aucun de ces deux arrêtés n'est motivé, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 515-40 du code de l'environnement ; que cet article n'autorise par ailleurs qu'une seule prorogation ; que l'arrêté en litige a dès lors été adopté au terme d'une procédure irrégulière ; que les dispositions de l'article L. 515-16 III du code de l'environnement ont été méconnues dès lors que l'administration n'a pas chiffré le coût des mesures de sauvegarde et de protection des populations qui auraient pu être mises en œuvre au lieu et place de l'expropriation des entreprises riveraines de la société ESSO SAF ; que l'expropriation ne peut être envisagée que si elle est la solution la moins coûteuse ; que l'arrêté en litige est entaché de détournement de pouvoir ;

Vu le mémoire, enregistré le 29 avril 2011, présenté par le préfet de la Haute-Garonne qui conclut aux mêmes fins et par les mêmes moyens et soutient en outre que la concertation a été suffisante et que le public a été informé dans des conditions répondant aux exigences légales ; que les entreprises riveraines du site ESSO n'avaient pas à être associées à l'ensemble de la procédure ; qu'elles étaient toutefois représentées dans le CLIC Nord Toulouse, lequel a été associé à l'élaboration du PPRT litigieux ; qu'une réunion d'information a enfin été organisée à leur intention le 18 décembre 2007 ; que l'article R. 515-40 ne limite pas le nombre des prorogations dont peut faire l'objet un arrêté prescrivant l'élaboration d'un PPRT ; que les arrêtés du 28 juillet 2008 et du 28 juillet 2009 étaient motivés ; que les dispositions de l'article L. 515-16 n'ont pas été méconnues ; que le seul moyen de sauvegarde et de protection des populations supplémentaire était le déplacement du dépôt ESSO dont le coût a été estimé à 25 millions d'euros ; que le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi ;

Vu le mémoire, enregistré le 22 août 2011, présenté pour la société Exadis qui conclut aux mêmes fins et par les mêmes moyens et soutient en outre que les arrêtés du 28 juillet 2008 et du 28 juillet 2009, tels qu'ils ont été publiés, ne comportent aucune motivation ; qu'il n'est pas établi que leur signataire disposait d'une délégation de signature régulière à cette fin ;

Vu le mémoire en intervention, enregistré le 21 septembre 2011, présenté par l'association FNE Midi-Pyrénées qui s'associe à la requête présentée par la COMMUNE DE TOULOUSE et autre et demande en outre que l'Etat soit condamné à lui verser la somme de 300 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; elle soutient que son intervention est recevable ; que l'avis du commissaire enquêteur n'était pas suffisamment motivé, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 123-22 du code de l'environnement ; que le dossier soumis à l'enquête publique était incomplet ; qu'il ne contenait pas les mesures supplémentaires de prévention des risques avec estimation de leur coût, ainsi que certains avis émis par les personnes et organismes associés à l'élaboration du plan ; que les dispositions de l'article L. 515-16 du code de l'environnement ont été méconnues ; que le coût des moyens de sauvegarde et de protection des populations n'a pas été estimé ; que les différents calculs ont été

basés sur des informations incomplètes ne permettant pas de faire les choix pertinents ; que l'arrêté attaqué est entaché d'erreur manifeste d'appréciation ; que les différentes données concernant le transit dans la zone et les activités exercées sur le canal n'ont pas été prises en compte ;

Vu le mémoire, enregistré le 21 octobre 2011, présenté pour la COMMUNE DE TOULOUSE et autre qui conclut aux mêmes fins et par les mêmes moyens et soutient en outre que les avis émis par les personnes associées à l'élaboration du plan n'ont pas été joints au dossier d'enquête et ne sont par ailleurs pas cités en intégralité dans la note de présentation ; qu'ainsi, la condition posée par l'article R. 515-44 du code de l'environnement n'est pas remplie ; que les dispositions du règlement autorisant les constructions nouvelles en zone rouge "R" ne sont pas suffisamment restrictives ; que les moyens de sauvegarde et de protection des populations qui auraient pu être mis en œuvre au lieu et place de l'expropriation des entreprises riveraines n'ont pas été examinés ; que le coût de l'expropriation desdites entreprises a été minimisé ;

Vu le mémoire, enregistré le 2 mars 2012, présenté par le préfet de la Haute-Garonne qui conclut aux mêmes fins et par les mêmes moyens et soutient en outre que les signataires des arrêtés du 28 juillet 2008 et du 28 juillet 2009 disposaient d'une délégation de signature régulière à cette fin ;

Vu le mémoire, enregistré le 2 mars 2012, présenté par le préfet de la Haute-Garonne en réponse au mémoire en intervention présenté par la FNE Midi-Pyrénées, qui conclut aux mêmes fins et par les mêmes moyens ;

Vu le mémoire, enregistré le 2 mars 2012, présenté par le préfet de la Haute-Garonne en réponse au mémoire en intervention complémentaire présenté par la société Exadis, qui conclut aux mêmes fins et par les mêmes moyens ;

Vu l'ordonnance en date du 27 avril 2012 fixant la clôture d'instruction au 30 mai 2012, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 24 mai 2012, présenté pour la COMMUNE DE TOULOUSE et autre qui concluent aux mêmes fins et par les mêmes moyens ;

Vu l'ordonnance en date du 29 mai 2012 fixant la clôture d'instruction au 22 juin 2012, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire en intervention, enregistré le 30 mai 2012, présenté pour la société ESSO SAF qui s'associe à la requête présentée par la COMMUNE DE TOULOUSE et autre et demande en outre que l'Etat soit condamné à lui verser la somme de 3 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; elle soutient que l'avis d'enquête ne comportait pas les mentions obligatoires prévues par l'article R. 123-13 du code de l'environnement ; qu'il n'est par ailleurs pas établi que les formalités de publicité prévues par l'article R. 123-14 ont bien été respectées ; que les entreprises riveraines du site n'ont pas été associées à la procédure d'élaboration du PPRT, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 515-40 II du code de l'environnement ; que la note de présentation est insuffisante et ne permet pas au public, ainsi qu'aux personnes associées, d'évaluer la nature et l'intensité des risques identifiés et de comprendre les raisons ayant conduit à la délimitation des périmètres d'exposition aux risques retenus, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 515-41 du code de l'environnement ; que le PPRT attaqué est entaché d'erreur de droit au regard des dispositions de l'article L. 515-16

III du code de l'environnement ; que l'étude de dangers démontre que plusieurs scénarii d'accidents ne présentent pas une cinétique rapide mais une cinétique retardée ; qu'ainsi la première condition posée par l'article L. 515-16 III n'est pas remplie ; que d'autre part, différentes mesures étaient susceptibles de permettre de garantir la protection des populations, et ce à un coût moindre que l'expropriation systématique des immeubles concernés ; qu'au titre de ces mesures, pouvait notamment être envisagé un plan d'opération interne (POI) élargi aux entreprises riveraines ;

Vu le mémoire, enregistré le 30 mai 2012, présenté pour la société Exadis qui conclut aux mêmes fins et par les mêmes moyens et soutient en outre que le bilan de la concertation n'a pas été présenté au conseil municipal, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme ;

Vu le mémoire, enregistré le 22 juin 2012, présenté par le préfet de la Haute-Garonne en réponse au dernier mémoire de la COMMUNE DE TOULOUSE et autre, qui conclut aux mêmes fins et par les mêmes moyens ;

Vu le mémoire, enregistré le 22 juin 2012, présenté par le préfet de la Haute-Garonne en réponse au dernier mémoire présenté par la société Exadis, qui conclut aux mêmes fins et par les mêmes moyens et soutient en outre que la concertation s'est achevée avant l'ouverture de l'enquête publique, en application des dispositions de l'article R. 515-44 du code de l'environnement ; que le bilan de la concertation n'avait pas à être présenté au conseil municipal de la commune de Toulouse, l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme ne trouvant pas à s'appliquer dans le cas d'un PPRT ;

Vu le mémoire, enregistré le 22 juin 2012, présenté par le préfet de la Haute-Garonne en réponse au mémoire en intervention présenté par la société ESSO SAF, qui conclut aux mêmes fins et par les mêmes moyens et soutient en outre que la circonstance que les mentions citées par la société ESSO SAF n'apparaissent pas de manière littérale dans l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique ne constitue pas une omission substantielle de nature à vicier la procédure ; que les mesures de publicité applicables à l'avis d'enquête ont bien été mises en œuvre ; que cet avis a été publié dans deux journaux locaux quinze jours avant le début de l'enquête et rappelé dans les huit premiers jours de l'enquête ; que cet avis a par ailleurs été affiché en mairie et sur le site ; que les entreprises riveraines du site, si elles n'ont pas été associées à l'élaboration du PPRT, ont été informées de celui-ci ; que la note de présentation figurant au dossier soumis à l'enquête répondait aux exigences de l'article R. 515-41 du code de l'environnement ; que la notion de cinétique retardée ne peut être retenue en l'espèce ; que la notion de POI élargi a été rejetée par le SIRACED-PC ; que si un incident a des conséquences en dehors des limites d'un établissement, c'est le plan particulier d'intervention (PPI) qui doit être mis en œuvre, sous l'autorité du préfet ;

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

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 11 octobre 2012 :

- le rapport de Mme Cherrier ;

- les conclusions de Mme Delbos, rapporteur public ;

- les observations de Me Fourès substituant Me Clément pour la société ESSO SAF, de Madame Adam représentant le département de la Haute-Garonne, de Me Debezy substituant Me Magrini pour la société 3A COOP, de Me Izembard représentant la SCP Bouyssou pour la commune de Toulouse et la communauté urbaine du grand Toulouse, de Me Da Costa substituant Me Robbe pour la société Exadis et celles de M.Alonso, chef du service des risques naturels, représentant le préfet de la Haute-Garonne.

Et connaissance prise de la note en délibéré, enregistrée le 25 octobre 2012, présentée par le préfet de la Haute-Garonne, défendeur ;

1. Considérant que les requêtes n° 1001280, 1003126, 1003199, 1003241 sont dirigées contre le même arrêté et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il convient de les joindre pour y statuer par un seul et même jugement ;

Sur l'intervention de l'association FNE Midi-Pyrénées, de la société Exadis et de la société ESSO SAF :

2. Considérant que l'association FNE Midi-Pyrénées et la société Exadis ont intérêt à l'annulation de l'arrêté attaqué ; qu'ainsi leurs interventions au soutien de la requête n° 1003241 sont recevables ; que, pour le même motif, l'intervention de la société ESSO SAF au soutien des requêtes n° 1003126, 1003199 et 1003241 est également recevable ;

Sur la légalité de l'arrêté du 27 janvier 2010 :

Sur les moyens de légalité externe :

3. Considérant, en premier lieu, 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. (...)* » ; que l'article R. 515-40 du même code dispose que : « *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. Les dispositions correspondantes de l'arrêté préfectoral doivent être soumises préalablement au conseil municipal de chaque commune dont tout ou partie du territoire est compris dans le périmètre du plan. L'avis du conseil municipal est réputé émis à défaut de réponse dans le mois qui suit la saisine. Le bilan de la concertation est communiqué aux personnes associées et rendu public dans des conditions que l'arrêté détermine. (...)* » ; qu'aux termes de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme : « *I - Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole,*

*avant : / a) Toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ; / b) Toute création, à son initiative, d'une zone d'aménagement concerté ; / (...) Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux a, b et c ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la délibération prévue au premier alinéa ont été respectées. (...) A l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère. / Le dossier définitif du projet est alors arrêté par le conseil municipal et tenu à la disposition du public. (...) II - Les autres personnes publiques ayant l'initiative d'opérations d'aménagement sont tenues aux mêmes obligations. Elles organisent la concertation dans des conditions fixées après avis de la commune. » ;*

4. Considérant que, par un arrêté du 31 janvier 2007 portant prescription du plan de prévention des risques technologiques (PPRT) pour la SOCIETE ESSO SAF à Toulouse, le préfet de la Haute-Garonne a, pour l'application des dispositions précitées de l'article L. 515-22 du code de l'environnement, décidé que les documents règlementaires d'élaboration du PPRT seraient tenus à la disposition du public en mairie de Toulouse et seraient accessibles sur les sites internet de la DRIRE Midi-Pyrénées et de la préfecture de la Haute-Garonne, que les observations du public seraient recueillies sur un registre prévu à cet effet déposé en mairie de Toulouse, en mairie annexe de Lalande et à la préfecture de la Haute-Garonne, que le public pourrait également exprimer ses observations par courrier adressé à la préfecture de la Haute-Garonne et, enfin, qu'une réunion d'information pourrait éventuellement être organisée à l'initiative du préfet ;

5. Considérant que les modalités ainsi prévues n'étaient assorties d'aucune précision quant aux conditions dans lesquelles elles devaient être portées à la connaissance du public puis mises en œuvre ; que par ailleurs, si le préfet de la Haute-Garonne soutient que l'arrêté du 31 janvier 2007 a été affiché en mairie du 20 février au 20 mars 2007, publié au recueil des actes administratifs de la préfecture au mois de février 2007 et publié sous la forme d'un communiqué dans la Dépêche du Midi du 20 février 2007, ces mesures de publicité ne peuvent être regardées comme suffisantes pour permettre au public d'être informé de l'existence de la concertation et d'y participer, d'autant que ledit communiqué se limite à mentionner l'arrêté du 31 janvier 2007 en tant qu'il prescrit l'élaboration du PPRT autour du dépôt de la SOCIETE ESSO SAF, sans comporter d'indication quant à la concertation devant accompagner cette élaboration ; que d'ailleurs, et alors même que la concertation a pris fin en juin 2009, c'est-à-dire deux ans et demi après l'adoption de l'arrêté en fixant les modalités, il ressort des pièces du dossier qu'aucune observation n'a été recensée tant par la mairie de Toulouse que par la préfecture de la Haute-Garonne ;

6. Considérant que si le préfet de la Haute-Garonne fait valoir également qu'une réunion a été organisée le 18 décembre 2007 pour présenter les résultats de l'étude de vulnérabilité, il ressort des pièces du dossier que cette réunion ne s'adressait qu'aux seuls riverains concernés par cette étude, et n'associait donc pas les habitants, associations locales et personnes intéressés par le PPRT, au sens des dispositions précitées de l'article R. 515-40 du code de l'environnement ;

7. Considérant que dans ces conditions, et à supposer même qu'auraient été respectées les modalités instituées par l'arrêté du 31 janvier 2007, les dispositions précitées de l'article L. 515-22 du code de l'environnement qui prévoient qu'une concertation mise en place par le préfet doit associer, pendant toute la durée de l'élaboration du projet de plan de prévention des risques technologiques, les habitants, les associations locales et les autres personnes intéressées, ont été méconnues ;

8. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article L. 515-22 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors applicable : « *Sont notamment associés à l'élaboration du plan de prévention des risques technologiques les exploitants des installations à l'origine du risque, les communes sur le territoire desquelles le plan doit s'appliquer, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme et dont le périmètre d'intervention est couvert en tout ou partie par le plan ainsi que le comité local d'information et de concertation créé en application de l'article L. 125-2. / Le préfet recueille leur avis sur le projet de plan, qui est ensuite soumis à enquête publique dans les conditions mentionnées aux articles L. 123-1 et suivants.* » ; que l'article R. 515-43 du même code dispose que : « *II. - Le projet de plan, élaboré selon les modalités définies par l'arrêté prévu à l'article R. 515-40, est soumis aux personnes et organismes associés. A défaut de réponse dans un délai de deux mois à compter de la saisine, leur avis est réputé favorable.* » ; qu'enfin, l'article R. 515-44 du dudit code dispose que : « *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 de l'enquête comprend les documents et informations mentionnés à l'article R. 515-41, les documents établis à l'issue de la concertation et les avis émis en application du II de l'article R. 515-43. (...)* » ;

9. Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que les avis expressément émis par les organismes et personnes consultés doivent, pour assurer une complète information du public, être versés au dossier soumis à enquête alors même qu'ils seraient intervenus après le délai prévu par l'article R. 515-44 précité, dès lors notamment qu'ils ont été reçus par le préfet avant le commencement de l'enquête publique ; qu'ils doivent par ailleurs figurer au dossier d'enquête dans leur intégralité ;

10. Considérant que le préfet de la Haute-Garonne fait valoir que les avis des personnes et organismes associés à l'élaboration du PPRT en litige, s'ils n'ont pas été joints au dossier d'enquête, ont été intégralement retranscrits dans la note de présentation figurant dans ledit dossier ;

11. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le projet de note de présentation soumis à l'enquête publique indique, dans un chapitre consacré aux avis des personnes et organismes associés, que la ville de Toulouse et la SOCIETE ESSO SAF ont émis des avis défavorables ; que des extraits de ces avis sont ensuite cités dans la note, assortis, pour chacun d'eux, d'observations en réponse émanant de la préfecture ; que cette présentation, outre qu'elle ne garantit pas que l'intégralité des avis ainsi formulés a bien été reprise dans la note de présentation, ne permet pas au public d'appréhender lesdits avis dans leur globalité et d'en mesurer ainsi toute la portée ;

12. Considérant par ailleurs, s'agissant des avis émis par la communauté urbaine du Grand Toulouse et par le département de la Haute-Garonne, que la note de présentation précise qu'ils sont réputés favorables avant d'ajouter, d'une part que la communauté urbaine du Grand Toulouse a émis un avis défavorable, par délibération du 9 juillet 2009 reçue le 16 juillet 2009 et, d'autre part, que le département a, par un courrier reçu le 22 juin 2009, complété par un second courrier du 30 juillet 2009, émis un avis réservé sur le périmètre et le règlement du projet de PPRT en litige et demandé d'intégrer les observations émises par sa commission permanente lors de sa séance du 29 juillet 2009, dont une partie est ensuite citée ; qu'une telle présentation, en ce qu'elle indique que les avis de ces deux personnes publiques sont réputés favorables, est de nature à induire le public en erreur dès lors que des avis exprès, défavorable pour le premier et

réservé pour le second, ont été émis ; que par ailleurs aucun de ces deux avis n'a été versé au dossier d'enquête ; que s'agissant en effet de l'avis émis par la communauté urbaine du Grand Toulouse, la note de présentation indique simplement que « Les remarques émises reprennent celles formulées par la ville de Toulouse dans sa délibération du 24 avril 2009 » ; que pour ce qui concerne l'avis du département de la Haute-Garonne, elle mentionne que celui-ci a demandé que les observations émises par la commission permanente dans sa séance du 27 juillet 2009 soient prises en compte, sans donner la moindre précision quant au contenu du premier courrier reçu le 22 juin 2009, soit préalablement à cette réunion ;

13. Considérant enfin que la note de présentation, si elle fait état de ce que le comité local d'information et de concertation (CLIC) a rendu un avis favorable au cours de sa séance du 4 mai 2009, ne donne aucune indication quant au contenu et aux motifs de cet avis, le procès verbal de la séance du 4 mai 2009 n'étant, par ailleurs, pas joint au dossier d'enquête ;

14. Considérant par suite que le DEPARTEMENT DE LA HAUTE-GARONNE, la COMMUNE DE TOULOUSE, la COMMUNAUTE URBAINE DU GRAND TOULOUSE, la SOCIETE 3A COOP et l'association FNE Midi-Pyrénées sont fondés à soutenir que les avis des personnes et organismes associées à la procédure d'élaboration du PPRT en litige n'ont pas été joints au dossier d'enquête dans les formes prescrites par les dispositions précitées de l'article R. 515-44 du code de l'environnement et que cette omission constitue une irrégularité substantielle de la procédure d'élaboration du PPRT entachant d'illégalité l'arrêté litigieux ;

15. Considérant, en troisième 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.* » ;

16. Considérant que le commissaire enquêteur, dans son rapport établi le 10 décembre 2009, a, après avoir rappelé le déroulement de la procédure d'enquête publique et décrit les activités de la société ESSO SAF, ainsi que les dangers potentiels qu'elles présentent, fait état des questions et remarques formulées au cours de l'enquête ainsi que des réponses apportées par la préfecture de la Haute-Garonne ; que dans la sixième partie de ce rapport, intitulée « Avis motivé du commissaire enquêteur », ce dernier s'est contenté de formuler des observations d'ordre général sur les réactions suscitées par le document soumis à l'enquête et le déroulement de la concertation, d'indiquer les difficultés qu'il avait rencontrées dans la compréhension du dossier d'enquête et des règles applicables, de commenter très sommairement les réponses apportées par la préfecture aux différentes questions posées par les personnes associées à l'élaboration du plan et par les entreprises et associations riveraines et, enfin, de rappeler les propositions formulées par la société ESSO SAF afin d'éviter l'expropriation des sociétés riveraines, sans toutefois formuler d'avis quant à ces propositions ;

17. Considérant que si le commissaire enquêteur a donné un avis favorable au projet, en précisant que celui-ci « améliore la sécurité des riverains du site » et en l'assortissant de recommandations, il ne peut être regardé comme ayant ainsi donné un avis motivé sur le parti retenu quant à la délimitation des zones et secteurs de risques à l'intérieur du périmètre d'exposition, et à la détermination des mesures devant s'y appliquer afin de prévenir lesdits risques ; que le DEPARTEMENT DE LA HAUTE-GARONNE, la COMMUNE DE TOULOUSE, la COMMUNAUTE URBAINE DU GRAND TOULOUSE et la FNE Midi-Pyrénées sont, par suite, fondés à soutenir que le commissaire enquêteur n'a pas satisfait aux exigences de l'article R. 123-22 du code de l'environnement précité et que l'arrêté attaqué approuvant le PPRT a été adopté à l'issue d'une procédure irrégulière ;

Sur les moyens de légalité interne :

18. Considérant 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 (...) » ;*

19. Considérant par ailleurs qu'aux termes de l'article L. 515-19 : « *I. - L'Etat, les exploitants des installations à l'origine du risque et les collectivités territoriales compétentes ou leurs groupements compétents, dès lors qu'ils perçoivent la contribution économique territoriale dans le périmètre couvert par le plan, assurent le financement des mesures prises en application du II et du III de l'article L. 515-16 et de l'article L. 515-16-1. A cet effet, ils concluent une convention fixant leurs contributions respectives. Avant la conclusion de cette convention, ... (le droit de délaissement mentionné au II du même article ne peut être instauré et) l'expropriation mentionnée au premier alinéa du III du même article ne peut être déclarée d'utilité publique que si la gravité des risques potentiels rend nécessaire la prise de possession immédiate selon la procédure mentionnée au deuxième alinéa de ce III. / Sans préjudice des obligations mises à la charge de l'exploitant par le préfet en application des articles L. 512-1 à L. 512-5 et de l'article L. 512-20, ces conventions peuvent permettre à l'Etat, aux collectivités territoriales ou à leurs*

*groupements de participer au financement par l'exploitant de mesures supplémentaires de prévention des risques permettant de réduire les secteurs mentionnés aux II et III de l'article L. 515-16 lorsque cette participation financière est inférieure aux coûts qu'ils supporteraient en raison de la mise en œuvre des mesures prévues à ces II et III. (...) » ;*

20. Considérant qu'il résulte de ces dispositions, ainsi que des travaux préparatoires y afférents, qu'un PPRT a pour objet de limiter les effets d'accidents susceptibles de survenir dans une installation classée telle que mentionnée au IV de l'article L. 515-8 du code de l'environnement, en délimitant notamment autour de celle-ci un périmètre d'exposition aux risques dans lequel des règles spécifiques destinées à réduire, et non supprimer, l'effet de ces risques sur les personnes trouveront à s'appliquer ; qu'il ne peut donc légalement prescrire la fermeture de ladite installation ou son déplacement vers un autre site ;

21. Considérant que, pour la réalisation de cet objet, l'article L. 515-16 III précité du code de l'environnement prévoit que le PPRT délimite, à l'intérieur du périmètre d'exposition aux risques, des secteurs dans lesquels, en raison de risques importants à cinétique rapide présentant un danger très grave pour la vie humaine, l'Etat peut déclarer d'utilité publique l'expropriation 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 ; que ces dispositions ne sauraient être interprétées comme permettant au PPRT de fixer une liste des immeubles devant faire l'objet d'une expropriation au lieu et place de la délimitation des secteurs dans lesquels un tel droit peut être exercé ; qu'en effet, le recours à des mesures d'expropriation à l'intérieur du périmètre de protection d'une installation classée, qui suppose que soit au préalable écartée la possibilité de mettre en œuvre des mesures de protection et de sauvegarde, soit qu'elles seraient impossibles, soit qu'elles seraient trop coûteuses, ne peut être envisagé par l'Etat qu'après qu'une concertation avec l'exploitant et les collectivités territoriales concernées a été menée, et qu'une convention a été signée entre ces derniers et l'Etat, fixant la contribution de chacun au financement des mesures d'expropriation prises en application de l'article L. 515-16 III, sauf à ce que la gravité des risques potentiels rende nécessaire la prise de possession immédiate, selon la procédure prévue par les articles L. 15-6 à L. 15-8 du code de l'expropriation ;

22. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, et plus particulièrement de la note de présentation du PPRT en litige, que les auteurs de ce plan n'ont pas clairement délimité les secteurs soumis à des risques importants à cinétique rapide présentant un danger très grave pour la vie humaine mais ont identifié différents immeubles à exproprier, au vu des résultats d'une étude de vulnérabilité portant sur les bâtiments situés à proximité du site de la société ESSO SAF, ainsi que d'une évaluation faite par le service France Domaine portant sur le coût de différents scénarii d'expropriation, dont celui de l'exploitant ESSO SAF ; qu'en procédant ainsi, les auteurs du plan en litige ont méconnu les dispositions précitées de l'article L. 515-16 III du code de l'environnement ; que la SOCIETE ESSO SAF, la COMMUNE DE TOULOUSE et autre, la société Exadis et l'association FNE Midi-Pyrénées sont, par suite, fondées à soutenir que l'arrêté en litige est entaché d'erreur de droit et à en demander, pour ce motif, l'annulation ;

Sur les conclusions au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

23. Considérant qu'il convient, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 200 € au titre des frais engagés par la société ESSO SAF et non compris dans les dépens ; que les conclusions présentées au même titre par la société Exadis et

l'association FNE Midi-Pyrénées, qui ne sont pas parties à la procédure, doivent, en revanche, être rejetées ;

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêté en date du 27 janvier 2010 par lequel le préfet de la Haute-Garonne a approuvé le plan de prévention des risques technologiques de la société ESSO SAF sur le territoire de la commune de Toulouse est annulé.

Article 2 : L'Etat versera à la société ESSO SAF une somme de 1 200 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions présentées par la société ESSO SAF au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ainsi que les conclusions présentées au même titre par la société Exadis et l'association FNE Midi-Pyrénées, sont rejetés.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la société ESSO SAF, au DEPARTEMENT DE LA HAUTE-GARONNE, à la société 3A COOP, à la COMMUNE DE TOULOUSE, à la COMMUNAUTE URBAINE DU GRAND TOULOUSE, à la société Exadis, à l'association FNE Midi-Pyrénées et au préfet de la Haute-Garonne.

- une copie du jugement sera adressée au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Délibéré après l'audience du 11 octobre 2012, à laquelle siégeaient :

M. Bachoffer, président,  
Mme Cherrier, premier conseiller,  
Mlle Simonnet, conseiller,

Lu en audience publique le 15 novembre 2012.

Le rapporteur,

Le président,

S. CHERRIER

B. R. BACHOFFER

Le greffier,

M.ALRIC

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne en ce qui le concerne ou 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 jugement.

Pour expédition conforme :  
Le greffier en chef,