

PPRT Plan de prévention des risques technologiques de la "vallée de la chimie" : validation législative

Lire les commentaires de :

Timothé Bonnaud

L'affaire Vallée de la chimie, une politique jurisprudentielle discutable ?

DÉCISIONS DE JUSTICE

CAA Lyon, 3ème chambre – N° 19LY00941 – commune de Solaize – 04 décembre 2020 – C+ [↗](#)

Par décision du CE, 30 juin 2023, n°449196, l'arrêt n° 19LY00941 du 4 décembre 2020 est annulé et l'appel de la commune de Solaize contre le jugement du 10 janvier 2019 du tribunal administratif de Lyon est rejeté.

CAA Lyon, 3ème chambre – N° 19LY00967 – ministre de la transition écologique et solidaire c/ société Plymouth et c/ commune de Solaize – 04 décembre 2020 – C+ [↗](#)

Requête jointe : 19LY00979

Pourvoi en cassation non admis CE, N° 449350 du 8 octobre 2021

INDEX

Mots-clés

PPRT, Loi de validation, Étude environnementale, Jonction d'instances, Politique jurisprudentielle, Séparation des pouvoirs, Charte de l'environnement, Vallée de la chimie, Risques technologiques, Risque de la population, Loi climat du 8 novembre 2019, Article 31-II de la loi n° 02019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, L.515-15 du code de l'environnement

Rubriques

Urbanisme et environnement

Résumé Note universitaire

Résumé

¹ L'Etat ne peut, sans méconnaître les stipulations de l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, porter atteinte au droit de toute personne à un procès équitable en prenant, au cours d'un procès, des mesures législatives à portée rétroactive dont la conséquence est la validation de dispositions réglementaires ou de décisions individuelles objet du procès, sauf lorsque l'intervention de ces mesures est justifiée par d'impérieux motifs d'intérêt général. [1]

² L'article 31-II de la loi n° 02019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat valide, sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, les arrêtés portant prescription ou approbation des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) mentionnés à l'article L. 515-15 du code de l'environnement en tant qu'ils sont ou seraient contestés par un moyen tiré de ce que le service de l'État qui a pris, en application du décret n° 02012-616 du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement, la décision de ne pas soumettre le plan à une évaluation environnementale ne disposait pas d'une autonomie suffisante par rapport à l'autorité compétente de l'État pour approuver ce plan.

³ Eu égard à sa portée limitée qui exclut du champ d'application de la validation législative les décisions passées en force de chose jugée et qui ne remet pas en cause la possibilité de contester les PPRT pour d'autres motifs tirés tant de leur légalité externe qu'interne, mais aussi d'une part, au risque d'annulation contentieuse sur le fondement de ce moyen auquel sont exposés les arrêtés approuvant des PPRT et d'autre part, à l'objet spécifique de ces plans relatifs à la sécurité des activités industrielles qui permettent d'assurer la protection des populations contre les risques technologiques.

⁴ L'atteinte portée, tant au droit à un recours effectif découlant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qu'au principe du droit à un procès équitable énoncé par l'article 6 paragraphe 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentale, par l'effet de cette validation, est justifiée par un motif impérieux d'intérêt général tenant à la protection de la santé et de la sécurité publique.

⁵ *01-11, Actes législatif et administratif, Validation législative, Conformité aux règles de droit supérieur.*

⁶ *44-05-06, Nature environnement, Régimes protecteurs de l'environnement, Produits chimiques et biocides.*

⁷ *Plan de prévention des risques technologiques, "Vallée de la chimie", Communes de Pierre-Bénite, Saint-Fons, Irigny, Feyzin, Vénissieux, Oullins, Solaize, Saint-Symphorien-d'Ozon, Vernaison et le 7ème arrondissement de la ville de Lyon, Etablissements SEVESO, PPRT, Plan de prévention des risques technologiques, Risques population, Risques technologiques, Loi Climat du 8 novembre 2019, Article 31-II de la loi n° 02019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, L. 515-15 du code de l'environnement*

NOTES

[1] Cf. [CE, 23 juin 2004, société Laboratoire Genevrier, n° 257797, p. 256](#) et [CE, Assemblée, 27 mai 2005, n° 277975, p. 212](#). [Retour au texte](#)

Note universitaire

L'affaire Vallée de la chimie, une politique jurisprudentielle discutable ?

Timothé Bonnaud

Étudiant en Master 2 Droit public des affaires (2020-2021) Université Jean Moulin Lyon 3

DOI : [10.35562/alyoda.6649](https://doi.org/10.35562/alyoda.6649)

¹ La cour administrative d'appel de Lyon a statué sur la légalité du plan de prévention des risques technologiques de la Vallée de la chimie, qui avait été annulé en première instance en raison de l'absence d'étude environnementale. Par ces deux arrêts, la cour annule le jugement du tribunal administratif et déboute de toutes leurs demandes les contestataires du plan. Apparemment anodines sur le plan du droit, ces décisions recèlent en vérité une profondeur insoupçonnée sur les inclinaisons que cherche à donner la cour à sa politique jurisprudentielle. On retrouve la consécration de la jonction d'instances pour statuer infra petita en toute régularité, ainsi qu'une admission contestable d'une loi de validation, qui intervient d'une manière fort cavalière, puisque le juge avait les pouvoirs de solutionner les problèmes que pouvait poser l'annulation du plan par lui-même. Au contraire, il semble que le législateur ait aggravé la situation.

² La Vallée de la chimie est une zone au Sud de Lyon, accueillant un nombre important d'usines chimiques et pétrochimiques et faisant l'objet, en majorité, d'un classement Seveso 2. L'histoire de la Vallée de la chimie débute en 1853, avec l'implantation d'une usine d'acide sulfurique, attirant à elle des fabriques de soude, de colle et de colorant. Année après année, de plus en plus d'industries viennent s'installer dans la Vallée, attirant les leaders mondiaux de ces domaines : Air liquide, Total, Novacyl... Cette activité intense a amené une forte pollution des sols, interdisant le travail salarié ainsi que l'accueil du public. La Métropole de Lyon ayant décidé, en 2014, de lancer un « Appel des 30 » pour inviter des entreprises spécialisées dans les énergies renouvelables et l'environnement à venir s'installer sur les espaces restant, l'adoption d'un nouveau plan de prévention des risques technologiques (PPRT) était nécessaire.

³ Le 19 octobre 2016, le préfet du Rhône a approuvé par arrêté le PPRT de la Vallée de la chimie. La commune de Solaize, située dans la Vallée de la chimie, a alors saisi le tribunal administratif de Lyon de deux demandes, d'une part, l'annulation de l'arrêté du préfet du Rhône approuvant le PPRT et d'autre part, l'injonction au préfet du Rhône de produire les extraits des études de dangers des établissements Total Raffinage et Rhône Gaz ainsi que du rapport de l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire établissant la prise

en compte des effets dominos induits par la gare de triage de matières dangereuses de Sibelin. Dans le même temps, la société Plymouth Française a elle aussi attaqué l'arrêté.

⁴ Par un jugement en date du 10 janvier 2019, le tribunal administratif de Lyon a joint les requêtes de la Société Plymouth Française et de la commune de Solaize, a fait droit aux demandes de la société Plymouth Française en annulant l'arrêté du 19 octobre 2016, a différé la prise d'effet de cette annulation au 10 janvier 2021 (pouvoir reconnu aux juges depuis l'arrêt C.E - Assemblée - n° 255886 - 11 mai 2004 - Associations AC ! et autres) , et a déclaré qu'il n'y avait pas lieu à statuer sur les conclusions aux fins d'annulation et d'injonction de la commune de Solaize.

⁵ À la suite de cette décision, le ministre de la transition écologique et solidaire a relevé appel du jugement. Par une requête distincte, les sociétés Arkema France, Elkem Silicones France, Kem One et Rhodia Opérations ont également interjeté appel de ce jugement. Ces deux recours ont été joints par la cour administrative d'appel. Enfin, la commune de Solaize a également fait appel du jugement. La cour administrative d'appel de Lyon s'est prononcée sur l'ensemble ces demandes par deux arrêts en date du 4 décembre 2020.

⁶ Ceux-ci sont plus riches du point de vue du droit administratif que du droit de l'environnement, matière dans laquelle ils font plutôt figure de jugements d'espèce. Nous allons donc circonscrire notre étude à la part administrative de ces derniers, et nous en tenir à l'étude de deux moyens tendant à l'annulation du jugement du tribunal administratif. Le premier a été soulevé par la commune de Solaize et met en cause la régularité du jugement en tant qu'il ne se prononce pas sur ses moyens d'annulation après que le tribunal ait joint sa requête à celle de la société Plymouth Française (I.) . Le second, invoqué par le ministre de la transition écologique et solidaire, tend à l'annulation du jugement sur le fondement d'une loi de validation entrée en vigueur le 9 novembre 2019, soit 10 mois après que le jugement de première instance ait été rendu (II.) .

I. Validation de la technique de la jonction d'instances pour éviter l'obligation de se prononcer sur toutes les demandes

⁷ La jonction d'instances est une faculté dont dispose le juge, lui permettant de joindre deux ou plusieurs affaires présentant de forts liens de connexité. Comme forts liens de connexité, on retrouve les requêtes déposées par plusieurs requérants à l'encontre d'une même décision, ou les requêtes émanant d'un même requérant relative à un même accident. Il est remarquable que ce pouvoir du juge soit d'origine purement jurisprudentielle : le Code de justice

administrative étant muet sur ce point, c'est le juge lui-même qui s'est arrogé cette prérogative. La jonction est un mécanisme conceptuellement très intéressant, puisque cela permet au juge de trancher plusieurs litiges distincts, les requêtes jointes ne fusionnant pas, au sein d'un même jugement. Il est donc naturel que des requérants ayant vu leur requête jointe se soient questionnés sur la régularité d'une telle procédure, et aient fait appel du jugement ou se soient pourvus en cassation.

⁸ Comme le rappelle régulièrement le Conseil d'État, la jonction est insusceptible d'avoir un effet sur la régularité de la décision rendue (CE Section - n° 370251 - 23 oct. 2015). Ce principe a bien été assimilé par les juridictions inférieures, reprenant le considérant de principe dans leurs décisions (CAA Lyon, n° 15LY01850 - 1er fév. 2018). De plus, si le Conseil d'État a longtemps estimé que la jonction des requêtes ne pouvait avoir d'influence sur le sens des décisions à prendre sur chacune d'entre elles, il a opéré un revirement de jurisprudence en 2017. Par principe, le juge administratif ne peut déduire d'une décision qu'il a lui-même rendue qu'il n'y a plus lieu de statuer sur des conclusions à fin d'annulation dont il est saisi, tant que cette décision n'est pas devenue irrévocable. Le cas de la jonction d'instance constitue une exception à ce principe (C.E - Sect. - 391925 - 5 mai 2017 - M. X.).

⁹ Il semblerait donc que la commune de Solaize avait le droit contre elle, et que ce moyen était soulevé plus par principe que par réel espoir d'entraîner l'annulation du jugement. Il est d'ailleurs significatif que la cour se borne à reproduire des considérants du Conseil d'État. La cour n'aurait-elle rendu qu'un simple arrêt d'espèce ? Sans aucun doute d'un point de vue étroitement positiviste, mais nous pouvons approfondir cette analyse.

¹⁰ En première instance, la commune de Solaize demandait l'annulation de l'arrêté approuvant le PPRT ainsi que d'ordonner au préfet du Rhône de produire les extraits des études de dangers des établissements Total Raffinage et Rhône Gaz ainsi que du rapport de l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire établissant la prise en compte des effets dominos induits par la gare de triage de matières dangereuses de Sibelin. La société Plymouth Française demandait uniquement l'annulation de l'arrêté approuvant le PPRT. Le tribunal fit droit à la demande de la société et prononça l'annulation de l'arrêté. Il examina ensuite la demande de la commune et la débouta de ses demandes : l'arrêté ayant été annulé, il n'y avait plus lieu de statuer.

¹¹ Sur le plan juridique, ce raisonnement est particulièrement satisfaisant, le droit est parfaitement appliqué et respecté. Cette technique de rejet des demandes de la commune est particulièrement raffinée, elle est même remarquable par son degré d'abstraction.

Mais factuellement, elle est des plus insatisfaisantes. En effet, la commune demandait la communication de pièces contenant des informations sur les effets potentiels des industries qui seront implantées dans la zone du PPRT. Or, le tribunal administratif avait annulé la décision approuvant le PPRT au motif que la décision de ne pas soumettre le plan à une évaluation environnementale entraînait son irrégularité. Le pouvoir exécutif intervint ensuite et introduisit dans le projet de loi relative à l'énergie et au climat une disposition visant à valider cette irrégularité (article 31 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat) . La cour en tint nécessairement compte dans cette affaire du 4 décembre 2020.

¹² Outre le problème soulevé par l'intervention d'une loi de validation (V. *infra* II.), nous pourrions penser qu'une évaluation environnementale était finalement une formalité inutile pour l'élaboration de ce PPRT, et qu'il était par conséquent normal que le législateur intervienne pour que les personnes ayant décidé de s'en passer ne soient pas sanctionnées. Mais le gouvernement est lui-même revenu sur sa position le mois suivant puisque l'article 4 de l'ordonnance n° 2020-7 du 6 janvier 2021 relative à la prise en compte des besoins de la défense nationale en matière de participation et de consultation du public, d'accès à l'information et d'urbanisme abrogera discrètement la disposition portant validation. L'évaluation environnementale, pas si inutile ?

¹³ En somme, le projet de la Vallée de la chimie a de quoi susciter des inquiétudes pour son voisinage puisqu'il n'a pas fait l'objet d'une évaluation environnementale et que le législateur n'a pas entendu supprimer cette formalité pour tous les PPRT. Rappelons qu'une évaluation environnementale a pour objectif de faire intégrer par le maître d'ouvrage les préoccupations environnementales et de santé publique le plus en amont possible, en application des principes de prévention et de précaution. Dans cette évaluation, on retrouve un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement du plan et des consultations sur la base de ce rapport, auprès de l'autorité environnementale et du public.

¹⁴ Alors que la commune de Solaize s'inquiétait des conséquences du projet et demandait en première instance qu'il soit enjoint au Préfet du Rhône de produire des documents permettant de mieux comprendre les risques induits par le projet, le tribunal a employé une technique procédurale sur laquelle la commune n'a absolument pas la main, à savoir la jonction d'instances, pour ne pas avoir à se prononcer sur toutes les demandes de la commune. La cour administrative d'appel de Lyon a validé cette pratique, alors même que l'appelant l'invitait à sanctionner le jugement pour *infra petita*. En effet, le juge administratif a l'obligation de se prononcer sur toutes les conclusions qui lui sont présentées (CE, Sect., 11 juill. 1969, Synd. intercommunal assainissement agglomération bordelaise

c/ Entr. Ussel Frères et Cts X., n° 69604, Lebon, p. 376), sauf si elles sont subsidiaires ou conditionnelles. Rappelons que les requérants n'ont aucun contrôle sur la jonction d'instances, qui est un pouvoir propre du juge : il peut décider de la prononcer ou non, n'a aucune obligation de quelque nature que ce soit de joindre des instances, et il n'est pas tenu dans le cadre de l'*infra* ou de l'*ultra petita* lorsqu'une des parties le demande dans ses conclusions (Jaehnert (G.), La jonction : le point sur une technique contentieuse, AJDA, 2003, p. 2363).

¹⁵ Les décisions Vallées de la chimie méritent également de retenir l'attention en ce qui concerne la validation des actes administratifs.

II. Une admission licencieuse de la loi de validation pour un sauvetage *in extremis* du PPRT

¹⁶ La validation législative se définit comme l'intervention d'un acte législatif postérieure à un ou plusieurs actes administratifs qui a pour effet d'empêcher le contrôle juridictionnel de la régularité de ces actes, ou si ce contrôle a déjà été effectué, d'en faire disparaître les conséquences. On distingue plusieurs types de validation législative, selon qu'elles sont directes ou indirectes, totales ou partielles, préventives ou *a posteriori*. La validation directe vient régulariser des actes réglementaires ou individuels sans détour, alors que la validation indirecte est une modification de l'état du droit pour que l'administration puisse reprendre avec effet rétroactif des mesures identiques à celles annulées ou entachées d'irrégularité. En cas de validation totale, l'acte ne peut faire l'objet d'aucune contestation juridictionnelle, alors que la validation partielle vient uniquement faire obstacle aux moyens portant sur un vice déterminé. Enfin, la validation préventive fait obstacle à l'annulation de l'acte (Houhoulidaki (A.), *L'exécution par l'administration des décisions du juge administratif*, memoireonline.com, 2002).

¹⁷ La loi de validation en cause est la loi n° 02019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, et plus particulièrement son article 31-II qui dispose que : « *II.-Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, sont validés les arrêtés portant prescription ou approbation des plans de prévention des risques technologiques mentionnés à l'article L. 515-15 du code de l'environnement en tant qu'ils sont ou seraient contestés par un moyen tiré de ce que le service de l'Etat qui a pris, en application du décret n° 02012-616 du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement, la décision de ne pas soumettre le plan à une évaluation*

environnementale ne disposait pas d'une autonomie suffisante par rapport à l'autorité compétente de l'Etat pour approuver ce plan ». Il s'agit donc d'une validation directe, partielle et préventive.

18

Le mécanisme de la validation, parce qu'il est une dérogation au principe de la séparation des pouvoirs, est fortement encadré par la jurisprudence. Le principe cardinal est que la validation ne s'applique pas aux décisions passées en force de chose jugée (CE, Sect., 21 mai 1965, n° 060817) . La validation n'est donc valable que si elle ne porte pas sur un acte annulé (CC, 22 juill. 1980, « Loi de validation », n° 80-119 DC) . Pour admettre la validation, le juge basera son appréciation sur plusieurs critères : la poursuite d'un motif impérieux d'intérêt général, la méconnaissance par l'acte validé de règles ou de principes à valeur constitutionnelle, la définition de la portée de la validation.

19

La cour administrative d'appel retient qu'en l'espèce, la loi définit avec précision la portée de la validation, et nous ne pouvons que nous ranger à cet avis. Pour ce qui est de l'atteinte à des principes de valeur constitutionnelle, la Cour admet que la loi de validation porte atteinte au droit à un recours effectif qui découle de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, ainsi qu'à l'article 7 de la Charte de l'environnement, proclamant que toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Néanmoins, un PPRT ayant vocation à protéger les populations contre les risques industriels, son annulation aurait de graves conséquences en matière de protection de la santé et de la sécurité publique, dès lors, la cour estime que la validation est justifiée par un motif impérieux d'intérêt général.

20

L'admission de la loi de validation est critiquable sur le plan de la balance entre les droits de niveau constitutionnel proclamés à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et à l'article 7 de la Charte de l'environnement, et l'objectif de protection de la santé et de la sécurité publique. Considérons deux éléments. Premièrement, nous avons vu plus haut que la loi de validation est chronologiquement apparue exactement au bon moment pour s'appliquer dans le litige relatif au PPRT de la Vallée de la chimie, avant d'être abrogée pour s'assurer que d'autres PPRT ne soient pas conçus sans évaluation environnementale. Secondement, il semble que seul le PPRT de la Vallée de la chimie ait bénéficié de cette loi de validation. C'est logique : la validation ne portait que sur le moyen ayant permis l'annulation du PPRT en première instance, la portée de la validation était éminemment restreinte, ce qui accentue encore l'idée que le législateur souhaitait éviter que d'autres PPRT bénéficient de la validation.

21 De cela, il ressort que le législateur a une attitude paradoxale vis-à-vis de l'évaluation environnementale : elle est essentielle dans tous les PPRT, sauf dans celui de la Vallée de la chimie. En venant le valider, le législateur permet son maintien intact dans l'ordonnement juridique : le PPRT de la Vallée de la chimie va donc subsister sans que l'on connaisse les risques environnementaux liés aux installations industrielles présentes dans son périmètre. La cour administrative d'appel justifie son choix en rappelant que le PPRT a vocation à protéger les populations contre les risques technologiques, et donc que prononcer sa nullité mettrait en danger ces dernières. C'est une vision à très court terme, puisqu'élaborer un PPRT est une procédure qui dure aux alentours de deux ans. La cour choisit donc d'admettre la validation et de risquer de graves conséquences environnementales à moyen ou long terme, qui auront elles-mêmes un impact sur la santé des populations, pour éviter à la préfecture une nouvelle procédure de deux ans.

22 Cette décision est d'autant plus difficile à admettre du fait que la Cour avait le pouvoir de concilier toutes ces problématiques. Le tribunal administratif avait trouvé la solution en première instance : différer dans le temps l'effet de l'annulation du PPRT. En donnant un ou deux ans à la préfecture pour relancer une procédure et la mener jusqu'à son terme, tout en maintenant en attendant le PPRT entaché d'illégalité, les populations auraient été protégées contre les risques à court terme et auraient bénéficié de l'étude environnementale.

23 En cela, admettre cette loi de validation qui ne poursuit pas un motif d'intérêt général suffisant pour méconnaître le principe de séparation des pouvoirs et porter atteinte à plusieurs droits constitutionnellement reconnus, est une décision critiquable.