

Conseil d'État

**N° 340486**

ECLI:FR:CESSR:2012:340486.20121008

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

**6ème et 1ère sous-sections réunies**

M. Michel Thenault, rapporteur

M. Xavier de Lesquen, rapporteur public

lecture du lundi 8 octobre 2012

**REPUBLIQUE FRANCAISE**  
**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu, 1° sous le n° 340 486, la requête, enregistrée le 11 juin 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par la confédération Coop de France, dont le siège est situé au 43 rue Sedaine à Paris (75538) ; la confédération demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir, à titre principal, l'ensemble des dispositions de l'arrêté du 13 avril 2010 du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat relatif à la prévention des risques présentés par les stockages d'engrais solides à base de nitrate d'ammonium soumis à autorisation au titre de la rubrique 1331 et les stockages de produits soumis à autorisation au titre de la rubrique 1332, et à titre subsidiaire, certaines dispositions de cet arrêté ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 6000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu, 2° sous le n° 340487, la requête, enregistrée le 11 juin 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par le Syndicat National de l'Industrie des Engrais, dénommé Union des Industries de la Fertilisation (UNIFA), dont le siège est situé au Diamant A 14 rue de la République à Puteaux (92800) ; l'UNIFA demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir, à titre principal, l'ensemble des dispositions du même arrêté du 13 avril 2010 et, à titre subsidiaire, certaines dispositions de cet arrêté ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 6000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu, 3° sous le n° 340522, la requête enregistrée le 14 juin 2010, présentée par le syndicat professionnel

dénommé Union Nationale des Industries de la Manutention dans les Ports Français (UNIM) ; l'UNIM demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir, à titre principal, l'ensemble des dispositions du même arrêté du 13 avril 2010 et, à titre subsidiaire, certaines dispositions de cet arrêté ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 6000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative;

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 18 septembre 2012, présentée par l'UNIFA ;

Vu le règlement n° 2003/2003 du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le décret du 7 juillet 1992 modifiant la nomenclature des installations classées ;

Vu le décret n° 99-120 du 28 décembre 1999 ;

Vu le décret n° 2005-989 du 10 août 2005 ;

Vu le décret n° 2009-841 du 8 juillet 2009 ;

Vu l'arrêté du 10 janvier 1994 concernant les engrais simples solides à base de nitrate correspondant aux spécifications de la norme NFU 42.001 (ou à la norme européenne équivalente) ou engrais composés à base de nitrates ;

Vu l'arrêté du 6 juillet 2006 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées soumises à déclaration sous la rubrique n° 1331 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Michel Thenault, Conseiller d'Etat,

- les conclusions de M. Xavier de Lesquen, rapporteur public ;

1. Considérant que les requêtes visées ci-dessus sont dirigées contre le même arrêté ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article L.512-5 du code de l'environnement, dans sa version en vigueur à la date de l'arrêté attaqué : " Pour la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, le ministre chargé des installations classées peut fixer par arrêté, après consultation des ministres intéressés et du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques, les règles générales et prescriptions techniques applicables aux installations soumises aux dispositions de la présente section. Ces règles et prescriptions déterminent les mesures propres à prévenir et à réduire les risques d'accident ou de pollution de toute nature susceptibles d'intervenir ainsi que les conditions d'insertion dans l'environnement de l'installation et de remise en état du site après arrêt de l'exploitation. Les projets de règles et prescriptions techniques font l'objet d'une publication, éventuellement par voie électronique, avant leur transmission au Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques. / Ces arrêtés s'imposent de plein droit aux installations nouvelles. Ils précisent, après avis des organisations professionnelles intéressées, les délais et les conditions dans lesquels ils s'appliquent aux installations existantes. Ils fixent également les conditions dans lesquelles certaines de ces règles peuvent être adaptées aux circonstances locales par l'arrêté préfectoral d'autorisation " ;

3. Considérant qu'un décret du 8 juillet 2009 a modifié les rubriques de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement relatives aux engrais à base de nitrate d'ammonium conformes aux spécifications du règlement du 13 octobre 2003 et à ceux de ces engrais qui ne sont pas conformes à ces spécifications ; qu'à la suite de ce décret, le ministre chargé des installations classées a pris, le 13 avril 2010, un arrêté relatif à la prévention des risques présentés par les stockages d'engrais et de produits soumis à autorisation au titre des rubriques 1331 et 1332 de cette nomenclature, dont l'ensemble des dispositions est applicable aux installations nouvelles et dont certaines d'entre elles seulement sont applicables aux installations existantes, le cas échéant au terme d'un délai qu'il fixe ; que la confédération Coop de France, l'Union des Industries de la Fertilisation et l'Union Nationale des Industries de la Manutention dans les Ports Français contestent cet arrêté dont elles demandent, à titre principal, l'annulation de l'ensemble des dispositions et, à titre subsidiaire, l'annulation de certaines seulement de ses prescriptions ;

Sur les moyens dirigés contre l'ensemble de l'arrêté :

4. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces des dossiers que le moyen tiré du défaut de consultation des ministres concernés manque en fait ; que la circonstance que l'arrêté ne vise pas ces consultations n'est pas de nature à entacher sa légalité ; que, par ailleurs, les organisations professionnelles intéressées, mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 512-5 du code de l'environnement, sont celles dont les membres exploitent des installations au sens de l'article L. 511-1, auxquelles l'arrêté ministériel en cause impose des prescriptions ; que l'arrêté attaqué fixe des règles techniques auxquelles doivent satisfaire les installations de stockage d'engrais solides et de produits à base de nitrate d'ammonium soumises à autorisation au titre de la réglementation des installations classées ; que, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, la Fédération nationale des prestataires logistiques et des magasins généraux agréés par l'Etat (FEDIMAG), qui ne regroupe pas des installations classées soumises à autorisation au titre des rubriques 1331 et 1332 de la nomenclature des installations classées, n'est pas une organisation professionnelle intéressée au sens de l'article L. 512-5 et n'avait, dès lors, pas à être saisie pour avis du projet d'arrêté ; que l'ensemble des organisations professionnelles intéressées a été consulté ; que, par suite, le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué n'aurait pas été précédé de certaines des consultations et avis prévus par l'article L. 512-5 du code de l'environnement doit être écarté ;

5. Considérant, en deuxième lieu, que les dispositions de ce même article ne font pas obstacle à ce que le ministre chargé des installations classées puisse prendre un arrêté commun à des installations relevant de deux rubriques différentes de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement ; que les dispositions de l'arrêté attaqué, qui concernent des installations relevant de deux rubriques qui, quoique différentes, sont étroitement liées, traitant l'une des engrais conformes et l'autre des engrais non-conformes, s'appliquent à des types d'engrais et de produits qui sont susceptibles de se trouver sur un même site ; que toutes les prescriptions qu'il édicte ne s'appliquent pas indifféremment à ces deux rubriques, les différentes catégories d'engrais et de produits se trouvant le cas échéant soumises à des règles distinctes ; que par suite, le moyen tiré de ce que l'arrêté serait entaché d'illégalité en raison du

caractère inadapté de ses prescriptions du fait de leur applicabilité à des installations relevant de deux rubriques différentes doit être écarté ;

6. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 513-1 du code de l'environnement : " Les installations qui, après avoir été régulièrement mises en service, sont soumises, en vertu d'un décret relatif à la nomenclature des installations classées, à autorisation, à enregistrement ou à déclaration peuvent continuer à fonctionner sans cette autorisation, cet enregistrement ou cette déclaration, à la seule condition que l'exploitant se soit déjà fait connaître du préfet ou se fasse connaître de lui dans l'année suivant la publication du décret " ; qu'en vertu de l'article R. 513-2 du même code, pour les installations existantes relevant des dispositions de l'article L. 513-1, " le préfet peut prescrire, dans les conditions prévues aux articles R. 512-31, R. 512-46-22 et R. 512-52, les mesures propres à sauvegarder les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1. / Ces mesures ne peuvent entraîner de modifications importantes touchant le gros-oeuvre de l'installation ou des changements considérables dans son mode d'exploitation " ;

7. Considérant qu'il résulte de leurs termes mêmes que ces dispositions concernent la procédure applicable aux installations existantes qui se sont fait connaître du préfet dans les délais prescrits, qui les dispense d'autorisation, d'enregistrement ou de déclaration ; qu'elles n'ont pas pour effet de faire obstacle à ce que le ministre chargé des installations classées puisse, sur le fondement des pouvoirs de police spéciale dont il dispose en vertu de l'article L. 512-5 du code de l'environnement, édicter des prescriptions directement applicables aux installations existantes, y compris à celles bénéficiant d'un droit d'antériorité ;

8. Considérant que, si les prescriptions générales que le ministre peut ainsi rendre applicables aux installations existantes, sur le fondement et dans les conditions fixées par l'article L.512-5 du code de l'environnement, ne privent pas le préfet de son pouvoir propre de police spéciale vis-à-vis de l'exploitant d'une installation existante fonctionnant au bénéfice des droits acquis, qui lui permet de prendre des mesures relatives à une installation donnée, ces prescriptions générales ne sont pas soumises aux limitations qui s'imposent au préfet en vertu de l'article R 513-2 du code de l'environnement ; que, toutefois, les prescriptions générales que le ministre peut imposer aux installations concernées ne doivent pas être disproportionnées par rapport à ce que nécessite la protection des intérêts mentionnés par l'article L 511-1 du code de l'environnement ;

9. Considérant, en quatrième lieu, que l'arrêté attaqué a pris en compte la situation des installations existantes en définissant pour ces installations des modalités particulières d'application de la réglementation édictée ; qu'il a ainsi prévu que certaines de ses prescriptions, notamment celles relatives à la construction, ne seraient pas applicables aux installations existantes et que d'autres prescriptions ne leur seraient applicables qu'au terme d'un délai de mise en oeuvre pouvant aller jusqu'à trente mois ; qu'il a par ailleurs prévu que certaines de ses prescriptions ne s'appliqueraient pas aux installations existantes bénéficiant d'un droit d'antériorité ; qu'aucune disposition ne faisait obstacle à ce que l'arrêté attaqué fixe des règles différentes, d'une part, pour les installations autorisées avant le 3 avril 1994 - comme telles non soumises aux dispositions de l'arrêté du 10 janvier 1994, applicable aux seules installations nouvelles à cette date et auquel s'est substitué l'arrêté attaqué - et, d'autre part, les installations soumises à autorisation du fait de la modification de la nomenclature par le décret du 28 décembre 1999, bénéficiant à ce titre d'un droit d'antériorité ; qu'au demeurant, l'arrêté attaqué a, pour l'essentiel, soumis ces deux catégories d'installations à des règles identiques, à l'exception des dispositions du point 11.2.1 relatives aux appareils d'incendie et au débit d'eau ; que dès lors, le moyen tiré de ce que l'arrêté aurait à tort rendu applicables aux installations existantes les prescriptions relatives à la construction et méconnu le bénéfice du droit d'antériorité dont bénéficient certaines installations doit être écarté ;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les moyens tendant à l'annulation de l'arrêté dans son ensemble doivent être écartés ;

Sur les moyens dirigés contre certaines prescriptions de l'arrêté :

En ce qui concerne l'article 1er :

11. Considérant que les installations qu'il vise sont susceptibles de stocker différentes catégories d'engrais et de produits, certaines relevant du régime de l'autorisation (rubriques 1331-I, 1331-II, 1332) et d'autres relevant du régime de la déclaration (rubrique 1331-III) ; que, contrairement à ce qui est soutenu, l'arrêté attaqué n'édicte pas des prescriptions générales applicables aux installations soumises à déclaration au titre de la rubrique 1331-III, mais se borne à définir des prescriptions applicables aux installations soumises à autorisation, y compris pour les engrais qu'elles peuvent stocker relevant du régime de la déclaration ; que, par suite, l'arrêté n'est pas entaché d'une contradiction interne tenant à ce que certaines de ses prescriptions régissent des installations relevant du régime de la déclaration alors que l'article 1er de l'arrêté vise exclusivement les installations soumises à autorisation ;

En ce qui concerne l'article 6 :

12. Considérant qu'il résulte de l'article L. 514-5 du code de l'environnement que les personnes chargées de l'inspection des installations classées peuvent visiter à tout moment, y compris de manière inopinée, les installations soumises à leur surveillance et qu'aux termes de l'article L. 514-8 du même code, " les dépenses correspondant à l'exécution des analyses, expertises ou contrôles nécessaires " à l'exercice de cette surveillance " sont à la charge de l'exploitant " ; que par suite, l'article 6 de l'arrêté, qui se borne à réitérer ces dispositions en précisant les conditions du choix de l'organisme appelé à réaliser les analyses et qui n'a ni pour objet ni pour effet d'autoriser l'inspection des installations classées à imposer une prescription complémentaire ou à multiplier le nombre de contrôles et d'analyses au delà de ce qu'exige la surveillance de l'installation, ne méconnaît pas la compétence du préfet dans l'exercice de ses pouvoirs de police spéciale énoncés aux articles L. 514-1 et L. 514-2 du code ; qu'il ne méconnaît pas davantage les dispositions de l'article 29 du règlement du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 qui précisent que les Etats membres ont la faculté de soumettre les engrais portant l'indication " CE " à des contrôles officiels sans que cela oblige les fabricants à répéter des essais et à payer des essais répétés, alors au demeurant que les contrôles prescrits par l'article 6 de l'arrêté portent sur des produits stockés dont certains peuvent ne pas être conformes aux spécifications de ce règlement ;

En ce qui concerne les autres articles attaqués :

13. Considérant, en premier lieu, qu'aux fins de protéger l'environnement et le voisinage des risques liés à l'incendie de ces installations, le ministre a édicté aux paragraphes 4 et 5 de l'article 7 de l'arrêté attaqué des mesures d'interdiction d'utilisation du bois pour les parois et imposé, pour celles-ci ainsi que pour les portes et fermetures, des normes de résistance au feu ; qu'il ne ressort pas des pièces des dossiers qu'eu égard à l'importance des dangers présentés par les installations concernées, ces dispositions comporteraient une interdiction trop générale ou édicteraient des normes disproportionnées ;

14. Considérant, en deuxième lieu, qu'il n'apparaît pas non plus que les dispositions du second paragraphe de l'article 7.7, qui interdisent les revêtements constitués d'asphalte, d'enrobé ou contenant du bitume pour les aires de stockage d'engrais, imposeraient, compte tenu du caractère combustible de ces matières et de l'augmentation du risque d'explosion qui en découle, une contrainte disproportionnée ;

15. Considérant, en troisième lieu, que ni les prescriptions du premier paragraphe de l'article 10, destinées à éviter les risques pouvant résulter du contact entre matières incompatibles et qui, aux fins d'éviter les mélanges accidentels de l'urée solide avec des engrais, prévoient une séparation des tas d'urée et d'engrais, ni celles du premier paragraphe de l'article 11, qui imposent le fractionnement des volumes d'engrais stockés afin de limiter les quantités susceptibles d'entrer en réaction et les effets d'une éventuelle décomposition ou détonation, n'imposent des mesures disproportionnées pour réduire le risque d'explosion présenté par le stockage de ces substances ; qu'eu égard à ces risques, le ministre a pu légalement fixer une distance minimale d'un mètre entre le haut des tas d'urée et le haut des parois de séparation des cases et définir différents niveaux de fractionnement en fonction de la nature du produit et des conditions de stockage ;

16. Considérant, en quatrième lieu, que ni les dispositions de l'article 9, relatives aux dispositifs d'évacuation des fumées, ni celles des deuxième et troisième paragraphes de l'article 10, relatives à l'isolation et à la séparation des chaufferies et des installations électriques, n'édicte de mesures disproportionnées au regard de l'objectif de prévention des risques liés aux incendies des installations de stockage d'engrais ;

17. Considérant, en cinquième lieu, que les dispositions du deuxième paragraphe de l'article 11 relatives aux moyens de lutte contre un sinistre, qui imposent de doter certaines installations existantes présentant un risque d'incendie particulier de robinets d'incendie armés ou d'un dispositif fixe équivalent, n'imposent pas à ces installations des charges disproportionnées par rapport à celles que le pouvoir de police est en droit de leur faire supporter dans l'intérêt de la sécurité publique ;

18. Considérant, enfin, que contrairement à ce qui est soutenu, la circonstance que les dispositions des paragraphes 3, 4, 5.1 et 6 de l'article 10 ainsi que du paragraphe 2 de l'article 11 de l'arrêté fassent référence à des " référentiels " en vigueur, auxquels les installations ou équipements qu'elles visent doivent être conformes, n'est pas de nature à entacher ces dispositions de contradiction interne ni à nuire à leur intelligibilité ;

19. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation des prescriptions critiquées de l'arrêté ;

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

20. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante ;

D E C I D E :

-----

Article 1er : Les requêtes de la confédération Coop de France, de l'Union des Industries de la Fertilisation et de l'Union Nationale des Industries de la Manutention dans les Ports Français sont rejetées.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la confédération Coop de France, à l'Union des Industries de la Fertilisation, à l'Union Nationale des Industries de la Manutention dans les Ports Français et à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

**Abstrats** : 44-02-02-01-02 NATURE ET ENVIRONNEMENT. INSTALLATIONS CLASSÉES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT. RÉGIME JURIDIQUE. POUVOIRS DU PRÉFET. MODIFICATION DES PRESCRIPTIONS IMPOSÉES AUX TITULAIRES. - POUVOIR D'ÉDICTER DES PRESCRIPTIONS APPLICABLES AUX ICPE FONCTIONNANT AU BÉNÉFICE DU RÉGIME DES DROITS ACQUIS (ART. L. 513-1 ET R. 513-2 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT) - INTERFÉRENCE AVEC LE POUVOIR DU MINISTRE D'ÉDICTER DES PRESCRIPTIONS GÉNÉRALES APPLICABLES NOTAMMENT À CES INSTALLATIONS - ABSENCE.

44-02-02-02 NATURE ET ENVIRONNEMENT. INSTALLATIONS CLASSÉES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT. RÉGIME JURIDIQUE. POUVOIRS DU MINISTRE. - POUVOIR D'ÉDICTER DES PRESCRIPTIONS GÉNÉRALES - POSSIBILITÉ D'ÉDICTER DE TELLES PRESCRIPTIONS APPLICABLES Y COMPRIS AUX ICPE BÉNÉFICIAIRES D'UN DROIT D'ANTÉRIORITÉ - 1) EXISTENCE, SANS QU'Y FASSENT OBSTACLE LES DISPOSITIONS DES ARTICLES L. 513-1 ET R. 513-2 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT - 2) INCIDENCE SUR LES POUVOIRS DE POLICE SPÉCIALE DU PRÉFET À L'ÉGARD DES ICPE FONCTIONNANT AU BÉNÉFICE DES DROITS ACQUIS - ABSENCE - 3) CONDITIONS ET LIMITES - EXIGENCE DE MESURES PROPORTIONNÉES À LA PROTECTION DES INTÉRÊTS MENTIONNÉS À L'ARTICLE L. 511-1.

**Résumé** : 44-02-02-01-02 Les dispositions des articles L. 513-1 et R. 513-2 du code de l'environnement prévoient que les installations qui, après avoir été régulièrement mises en service, sont soumises à

autorisation, enregistrement ou déclaration en vertu de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), peuvent continuer à fonctionner à condition de se faire connaître du préfet, et que ce dernier ne peut prescrire à leur encontre de mesures propres à sauvegarder les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du même code que si elles n'entraînent pas de modifications importantes de l'installation ou des changements considérables dans le mode d'exploitation. Ces dispositions n'ont pas pour effet de faire obstacle à ce que le ministre chargé des ICPE puisse, sur le fondement des pouvoirs de police spéciale qu'il tient de l'article L. 512-5 du code de l'environnement, édicter des prescriptions directement applicables aux installations existantes, y compris celles bénéficiant d'un droit d'antériorité. Symétriquement, les prescriptions générales que le ministre peut ainsi rendre applicables aux installations existantes sur le fondement de l'article L. 512-5 ne privent pas le préfet de son pouvoir propre de police spéciale vis-à-vis de l'exploitant d'une installation existante fonctionnant au bénéfice des droits acquis, qui lui permet de prendre des mesures relatives à une installation donnée.

44-02-02-02 Les dispositions des articles L. 513-1 et R. 513-2 du code de l'environnement prévoient que les installations qui, après avoir été régulièrement mises en service, sont soumises à autorisation, enregistrement ou déclaration en vertu de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), peuvent continuer à fonctionner à condition de se faire connaître du préfet, et que ce dernier ne peut prescrire à leur encontre de mesures propres à sauvegarder les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du même code que si elles n'entraînent pas de modifications importantes de l'installation ou des changements considérables dans le mode d'exploitation. 1) Ces dispositions n'ont pas pour effet de faire obstacle à ce que le ministre chargé des ICPE puisse, sur le fondement des pouvoirs de police spéciale qu'il tient de l'article L. 512-5 du code de l'environnement, édicter des prescriptions directement applicables aux installations existantes, y compris celles bénéficiant d'un droit d'antériorité. 2) Les prescriptions générales que le ministre peut ainsi rendre applicables aux installations existantes sur le fondement de l'article L. 512-5 ne privent pas le préfet de son pouvoir propre de police spéciale vis-à-vis de l'exploitant d'une installation existante fonctionnant au bénéfice des droits acquis, qui lui permet de prendre des mesures relatives à une installation donnée. 3) Les prescriptions générales édictées par le ministre ne sont pas soumises aux limitations qui s'imposent au préfet en vertu de l'article R. 513-2 du code de l'environnement, mais ne doivent pas être disproportionnées par rapport à ce que nécessite la protection des intérêts mentionnés par l'article L. 511-1 de ce code.