

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 1904857

COMMUNE DE SOLAIZE

Mme Karen Mège Teillard
Rapporteur

M. Marc Gilbertas
Rapporteur public

Audience du 28 août 2020
Lecture du 10 septembre 2020

65-01-005-05-02
65-01-05
C-SS

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lyon

2^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 14 juin 2019, la commune de Solaize (69360), représentée par Me Goutal, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 15 juin 2018 par lequel le préfet du Rhône a fixé des mesures destinées à préserver la sécurité des riverains de la gare de triage de Sibelin située sur les communes de Feyzin et de Solaize ;

2°) de mettre à la charge de l'État la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune de Solaize soutient que :

- l'étude de dangers est insuffisante, au regard des dispositions de l'article R. 551-1 du code de l'environnement et de l'arrêté du 18 décembre 2009 relatif aux critères techniques et méthodologiques à prendre en compte pour les études de dangers des ouvrages d'infrastructures de transport où stationnent, sont chargés ou déchargés des véhicules ou des engins de transport contenant des matières dangereuses : elle n'analyse pas les effets dominos susceptibles d'être induites par les ICPE situées à proximité ; l'analyse des phénomènes dangereux est incomplète ; ces insuffisances ont conduit le préfet à sous-estimer l'importance des risques émanant de la gare de triage, dès lors que l'arrêté diffère à la prochaine révision, dans cinq ans, la prise en compte des risques éludés ou sous-évalués ;

- l'arrêté litigieux méconnaît l'article R. 551-6-1 du code de l'environnement, à défaut de mentionner les prescriptions d'exploitation relatives aux mesures d'urgence applicables et de prévoir une obligation d'information et d'alerte des populations situées dans la zone des effets potentiels des phénomènes dangereux, ainsi que des communes concernées ;

- il est entaché d'erreurs manifestes d'appréciation ; les mesures prescrites ne sont pas adaptées aux dangers, faute de prendre en compte la zone urbaine et les populations sensibles situées dans un rayon de 500 mètres autour de la gare et le vieillissement de l'infrastructure ; les insuffisances majeures de l'étude de dangers auraient dû le conduire à prescrire sans délai les compléments nécessaires.

Par un mémoire enregistré le 12 février 2020, le préfet du Rhône conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens de la commune de Solaize ne sont pas fondés.

Par lettre du 13 mars 2020, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-1-1 du code de justice administrative, de la période à laquelle il est envisagé d'appeler l'affaire à l'audience et de la date à partir de laquelle l'instruction pourra être close dans les conditions prévues par le dernier alinéa de l'article R. 613-1 et le dernier alinéa de l'article R. 613-2 du code de justice administrative.

Une ordonnance portant clôture immédiate de l'instruction a été émise le 15 avril 2020.

Le préfet du Rhône a produit, le 16 juillet 2020, l'étude de dangers du 19 mai 2017 en réponse à une demande du tribunal présentée en application de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative.

Un mémoire présenté pour la commune de Solaize a été enregistré le 10 août 2020, postérieurement à la clôture de l'instruction.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code des transports ;
- l'arrêté du 18 décembre 2009 relatif aux critères techniques et méthodologiques à prendre en compte pour les études de dangers des ouvrages d'infrastructures de transport où stationnent, sont chargés ou déchargés des véhicules ou des engins de transport contenant des matières dangereuses ;
- le code de justice administrative ;

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Mège Teillard,
- les conclusions de M. Gilbertas, rapporteur public,
- et les observations de Me Vielh, pour la commune de Solaize.

Considérant ce qui suit :

1. La commune de Solaize accueille sur une partie de son territoire la gare de triage de Sibelin, dont l'activité consiste principalement au tri de wagons contenant des matières dangereuses. La société SNCF Réseau, exploitante du site, a remis au préfet du Rhône le 12 janvier 2017 l'étude de dangers à laquelle la gare de triage est soumise par arrêté du 9 mai 2008, complétée à la demande des autorités le 19 mai 2017. Le rapport de clôture de

l'étude de dangers a été établie par l'inspection des installations classées le 25 janvier 2018. Le « porter à connaissance » des risques et le projet d'arrêté préfectoral fixant des prescriptions pour l'aménagement et l'exploitation de cette gare ont été présentés le 12 mars 2018, notamment aux élus des collectivités territoriales concernées. La commune de Solaize a adressé le 20 mars 2018 des observations pointant l'insuffisance de l'étude de dangers et la faiblesse des prescriptions d'exploitation envisagées, auxquelles le préfet a répondu par courrier du 15 juin 2018. La commune de Solaize demande l'annulation de l'arrêté du préfet du Rhône du 15 juin 2018 fixant des mesures destinées à préserver la sécurité des riverains de la gare de triage de Sibelin, sur le territoire des communes de Feyzin et de Solaize.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article L. 551-2 du code de l'environnement : « *Lorsque du fait du stationnement, chargement ou déchargement de véhicules ou d'engins de transport contenant des matières dangereuses, l'exploitation d'un ouvrage d'infrastructure (...) ferroviaire (...) peut présenter de graves dangers pour la sécurité des populations, la salubrité et la santé publiques, directement ou par pollution du milieu, une étude de dangers est réalisée et fournie à l'autorité administrative compétente. (...) / Cette étude est mise à jour au moins tous les cinq ans. (...)* ». Aux termes de l'article L. 551-3 de ce code : « *Le représentant de l'Etat dans le département peut, par arrêté, fixer les prescriptions d'aménagement et d'exploitation des ouvrages d'infrastructure jugées indispensables pour préserver la sécurité des populations, la salubrité et la santé publiques directement ou indirectement par pollution du milieu. Ces prescriptions peuvent respectivement s'appliquer, selon leur nature, au maître d'ouvrage, au gestionnaire de l'infrastructure, au propriétaire, à l'exploitant ou à l'opérateur.* ». Aux termes de l'article R. 551-1 de ce code : « *Le contenu de l'étude de dangers, à laquelle sont soumis les ouvrages d'infrastructures routières, ferroviaires, portuaires ou de navigation intérieure et les installations multimodales en application de la présente section, doit être en relation avec l'importance des risques engendrés par l'installation. En tant que de besoin, cette étude donne lieu à une analyse de risques qui prend en compte la probabilité d'occurrence, la cinétique et la gravité des accidents potentiels, que leur cause soit interne ou externe, selon une méthodologie qu'elle explicite. Elle définit et justifie les mesures propres à réduire la probabilité et les effets de ces accidents. / L'étude prend en compte les matières dangereuses potentiellement présentes dans l'ouvrage considéré, sous réserve des dispositions de l'article R. 551-6. Cependant, dans le cas où l'ouvrage est susceptible d'accueillir des matières dangereuses dont les quantités et la nature sont variables, l'étude de dangers peut se limiter à des scénarios types, représentatifs des accidents les plus significatifs. L'étude de dangers prend en compte les installations et équipements exploités ou projetés qui, par leur proximité ou leur connexité, sont de nature à modifier les risques liés à l'ouvrage. (...)* ». Aux termes de l'article R. 551-3 du même code : « *L'étude de dangers relative à un ouvrage d'une infrastructure de transport soumise aux dispositions de la présente section, ou sa révision, est adressée au représentant de l'Etat dans le département où se situe cet ouvrage, selon les cas et dans les conditions précisées aux articles R. 551-7 à R. 551-11. (...)* ». Selon l'article R. 551-6-1 de ce code, les arrêtés préfectoraux fixant les prescriptions d'aménagement et d'exploitation des ouvrages d'infrastructure prévues à l'article L. 551-3 précisent notamment « *1° Les prescriptions d'exploitation relatives aux mesures d'urgence incombant, suivant le cas, au maître d'ouvrage, au gestionnaire de l'infrastructure, au propriétaire, à l'exploitant ou à l'opérateur, ainsi que leurs obligations en matière d'information et d'alerte des personnes susceptibles d'être affectées par un accident, quant aux dangers encourus, aux mesures de sécurité et au comportement à adopter.(...)* ». Aux termes de l'article R. 551-8 du même code : « *Les sites de séjour temporaire ferroviaires, tels que gares de triage ou faisceaux de relais, dans lesquels sont présents simultanément un nombre*

moyen de wagons de matières dangereuses supérieur à 50 sont soumis à la présente section. (...) / L'étude de dangers est réalisée par le gestionnaire de l'infrastructure. ».

3. Par ailleurs, l'article 3 de l'arrêté du 18 décembre 2009, visé plus haut, prévoit que cette étude de dangers contient une évaluation des risques comprenant, notamment, une étude des effets dominos, en s'inspirant des règles méthodologiques mentionnées en annexe 3 de cet arrêté, dont il résulte que : *« les éventuels effets dominos sont à étudier dès lors qu'ils sont possibles. / À défaut de données techniques validées, le rédacteur de l'étude de dangers peut utiliser les éléments indicatifs mis à disposition par le ministre chargé du transport des matières dangereuses qui prévoient, selon les types d'effets, à partir de quelle grandeur (seuil d'effet, durée d'exposition) des effets dominos sont possibles pour un contenant type. Dès lors que les seuils correspondants sont atteints, la ruine complète de l'engin de transport exposé est à considérer. ».*

En ce qui concerne le contenu de l'étude de dangers :

4. Les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude de dangers d'un ouvrage d'infrastructure de transport sont susceptibles de vicier la procédure ainsi que d'entraîner l'illégalité de la décision édictant des prescriptions d'aménagement et d'exploitation de l'installation, si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité préfectorale en la conduisant à sous-estimer l'importance des risques engendrés par l'ouvrage sur son environnement.

5. Il résulte de l'instruction que, bien que la gare de triage de Sibelin soit située dans la zone des effets dominos de deux installations classées SEVESO seuil haut, l'étude de dangers ne contient aucune analyse spécifique à ce titre. Le préfet explique que cette omission tiendrait à ce que la note technique du 22 juin 2015 relative aux études de dangers remises en application de l'article L. 551-2 du code de l'environnement et au porter-à-connaissance concernant les gares de triage, basée sur une étude européenne, prend en compte tous les modes de défaillance possibles, y compris les effets dominos, de sorte que ceux-ci ne sont plus à considérer de manière distincte dans une étude de danger pour éviter un double comptage. Toutefois, une telle note ne saurait être regardée comme suffisante à remplacer une analyse réalisée en tenant compte du contexte et des circonstances propres aux ouvrages et installations concernés, telle qu'elle est exigée par les dispositions réglementaires précitées.

6. Le préfet fait cependant valoir que les effets dominos ont été effectivement examinés dans les études de dangers des deux sites SEVESO seuil haut voisins et qu'une analyse réalisée en 2008 a également conclu à l'aspect négligeable des effets éventuels de projections de morceaux de réservoir en provenance de la gare de triage sur le site SEVESO de Rhône Gaz le plus proche. Dans ces circonstances, il n'apparaît pas que l'absence d'analyse, dans l'étude de dangers elle-même, des effets dominos auxquels se trouve potentiellement exposée la gare de triage a pu réellement exercer une influence sur la décision de l'autorité préfectorale, qui disposait de l'ensemble de ces informations.

7. Par ailleurs, contrairement à ce que soutient la requérante, l'examen des phénomènes dangereux a pu être limité à ceux susceptibles de trouver leur origine dans les zones de formation et de débranchement des trains qui, d'après les incidents et accidents répertoriés sur le site entre 2014 et 2018, sont celles concentrant la très grande majorité d'entre eux, en lien avec des opérations de tri et des manœuvres.

8. En revanche, l'article 3 de l'arrêté contesté, relatif aux compléments de l'étude de dangers, fait la liste, en son paragraphe 1, des éléments devant être fournis par SNCF Réseau à l'occasion de la prochaine révision de cette étude, et en particulier qu'« une table de correspondance entre les phénomènes dangereux et l'ensemble des classes de dangers ONU sera établie et chaque écart au tableau de l'arrêté ministériel du 18 décembre 2009 fera l'objet d'une demande de dérogation (...) », que « les hypothèses de modélisation seront explicitées », que « les quantités de matières présentes dans les wagons vides non nettoyés seront précisées, sur la base de calculs théoriques tenant compte de la géométrie des wagons (...) et de la pression de stockage », que « les distance d'effet des Bleve et de l'UCVE (rupture totale) seront revues afin d'éviter toute incohérence avec les dispositions de la circulaire du 10 mai 2010 récapitulant les règles méthodologiques applicables aux études de dangers des installations classées pour la protection de l'environnement, et sur la base des événements phares mentionnés dans l'arrêté du 18 décembre 2009 », que « le comptage de la gravité sera repris (...) », que « le choix de considérer forfaitairement que seule la moitié de la surface des zones d'effets sort du site, l'autre demi-emprunte étant toujours contenue dans le triage sera justifié ou abandonné », que « tous les phénomènes dangereux feront l'objet d'une estimation de la gravité, et non pas seulement ceux retenus pour la maîtrise de l'urbanisation », que « les phénomènes dangereux situés dans les cases rouges ou oranges des matrices probabilité / gravités seront identifiés » et qu'ils « devront faire l'objet d'efforts de réduction du risque et d'analyses technico-économiques, afin d'apporter des solutions permettant de la ramener en zone verte ». Et en son paragraphe 2, cet arrêté précise les documents complémentaires qui devront être transmis aux services de l'État, pour être consolidés dans les versions ultérieures de l'étude. Bien que les risques omis ou sous-évalués soient précisément identifiés, les compléments que fixe l'article 3 de l'arrêté litigieux, dont certains portent sur des informations essentielles, ne sauraient, en l'espèce, être regardés, dans l'attente de la prochaine révision de l'étude de dangers, prévue réglementairement au terme d'un délai de cinq ans, comme se rapportant à un simple processus d'actualisation des risques ou à la prise en compte d'informations plus générales sans impact sur le porter à connaissance. Dans ce contexte, et faute de disposer des compléments d'information demandés précisément dans le cadre de l'article 3 ci-dessus, spécialement en ce qui concerne l'estimation des phénomènes dangereux, le préfet n'était pas à même d'apprécier à leur juste mesure la gravité et les conditions de prise en charge des risques engendrés par l'infrastructure et exercer, en toute connaissance de cause, le pouvoir qu'il tient du code de l'environnement de fixer des prescriptions d'aménagement et d'exploitation indispensables à la préservation de la sécurité des populations, de la salubrité et la santé publiques.

9. Les omissions et insuffisances dont se trouve ainsi grevée l'étude de dangers apparaissent ici avoir exercé une influence sur le sens et la portée des prescriptions susceptibles d'être imposées à la SNCF. La commune de Solaize est dès lors fondée à soutenir, dans cette limite, que l'arrêté du 15 juin 2018 du préfet du Rhône a été pris en méconnaissance des dispositions précitées du code de l'environnement.

En ce qui concerne l'obligation d'information et d'alerte des personnes susceptibles d'être affectées par un accident :

10. L'article 5 de l'arrêté contesté prescrit notamment la mise en place d'un comité de suivi, lieu d'échange et d'information composé de représentants de l'État, de collectivités territoriales, de SCNF réseau et de riverains. Il est programmé pour se réunir annuellement, en vue de présenter un bilan des différents incidents, accidents et exercices survenus ainsi que les mesures préventives et correctives mises en œuvre au titre du retour d'expérience et informer sur l'évolution du site et sur les mesures de sécurité, de prévention et de gestion de crise entreprises par le gestionnaire. Toutefois, en renvoyant dans l'article 6 de l'arrêté contesté, l'organisation

interne de la sécurité à l'élaboration par l'exploitante d'un plan d'urgence interne (PUI) et la mise en place d'un dispositif de diffusion de l'alerte auprès des populations voisines à la réalisation d'un plan particulier d'intervention (PPI), sans préciser de délai pour leur adoption ni les mesures prévues en attendant, le préfet du Rhône n'a pas édicté les prescriptions que lui imposait de prendre l'article R. 551-6-1 du code de l'environnement.

En ce qui concerne l'adaptation des mesures prescrites aux risques :

11. En premier lieu, il résulte des dispositions combinées des articles L. 551-2 et L. 551-3 du code de l'environnement que les mesures d'aménagement et d'exploitation de l'infrastructure prises par le préfet de département visent à limiter, pour la sécurité des populations, la salubrité et la santé publiques directement ou indirectement par pollution du milieu, les risques inhérents aux opérations de chargement, déchargement et stationnement de wagons contenant des matières dangereuses. Il ne ressort pas ainsi de la compétence du préfet de prescrire des mesures tendant à la réalisation de travaux pour pallier le vieillissement des voies de circulation, qui ressortent de la compétence de l'établissement public de sécurité ferroviaire, en application de l'article L. 2221-1 du code des transports.

12. En second lieu, comme le fait valoir la commune de Solaize, l'étude de dangers identifie, dans un rayon de 620 mètres autour de la gare de triage, des risques de phénomènes toxiques de caractère létal et dont les effets, sur une distance de 2 kilomètres, sont irréversibles alors que la zone concernée est urbanisée et comporte notamment deux écoles, une crèche et un gymnase scolaire. Si l'arrêté en cause prévoit, en son article 7, que des mesures de maîtrise de risques devront être prises, qu'il s'agisse de l'édition d'une consigne opérationnelle de manœuvre lors du triage des wagons contenant des matières dangereuses fragiles, telles que le chlore, de l'isolement des wagons de classe 7 contenant des matières radioactives au regard des distances d'effet domino, ou de la mise en place de dispositifs de protection complémentaire de type arrosage au cas où les distances d'isolement s'avèreraient insuffisantes, il ne comporte aucune autre mesure spécifique de protection des populations et de leur environnement, se bornant à renvoyer au plan particulier d'intervention à venir. Ces seules mentions qui, compte tenu des risques encourus, sont notablement insuffisantes, ne sauraient suffire à pallier la carence dont se trouve entaché l'arrêté litigieux aux regard des exigences qu'imposent à cet égard les dispositions précitées du code de l'environnement.

13. Le préfet du Rhône ne saurait sur ce point sérieusement soutenir que la prise en compte des phénomènes dangereux liés à la toxicité des matières dangereuses manipulées au regard d'un voisinage constitué d'immeubles d'habitation et d'établissements recevant du public relèverait, pour les constructions existantes à la date d'édition de l'arrêté, des préconisations d'urbanisme.

14. Par suite, la commune de Solaize est également fondée à soutenir que le préfet du Rhône, s'agissant des mesures indispensables pour assurer la sécurité des populations avoisinantes, a commis une erreur manifeste d'appréciation.

En ce qui concerne les délais pour compléter l'étude de dangers :

15. Eu égard à ce qui a été dit au point 8 de ce jugement, l'arrêté du 15 juin 2018 est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation quant au délai de cinq ans imparti à la société SNCF Réseau pour compléter l'étude de dangers.

16. Il résulte de tout ce qui précède que, compte tenu des vices relevés plus haut, l'arrêté litigieux, dont la cohérence d'ensemble se trouve remise en cause, notamment en ce que les dispositions demeurant non contestées, spécialement dans leurs modalités, n'apparaissent pas sans lien direct avec le reste de cet acte, doit être annulé.

Sur les frais de l'instance :

17. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce et en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de l'État, partie perdante, le versement à la commune de Solaize d'une somme de 1 400 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'arrêté du préfet du Rhône du 15 juin 2018 fixant des mesures destinées à préserver la sécurité des riverains de la gare de triage de Sibelin située sur les communes de Feyzin et de Solaize est annulé.

Article 2 : L'État versera à la commune de Solaize la somme de 1 400 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la commune de Solaize, à la ministre de la transition écologique et solidaire et à la société SNCF Réseau.

Copie sera adressée au préfet du Rhône.

Délibéré après l'audience du 28 août 2020, à laquelle siégeaient :

M. Vincent-Marie Picard, président,
Mme Marie Monteiro, premier conseiller,
Mme Karen Mège Teillard, premier conseiller.

Lu en audience publique le 10 septembre 2020.

Le rapporteur,

K. Mège Teillard

Le président,

V.-M. Picard

La greffière,

G. Reynaud

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique et solidaire en ce qui la 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 de la présente décision.

Pour expédition,
Un greffier,