

Circulaire DPPR/SEI2/FA-07-0066 du 4 mai 2007 relatif au porter à la connaissance " risques technologiques " et maîtrise de l'urbanisation autour des installations classées

(non publiée)

Le directeur de la prévention des pollutions et des risques, le directeur général de l'urbanisme de l'habitat et de la construction à Mesdames et Messieurs les préfets

Les évolutions législatives et réglementaires issues de la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages nous conduisent à adapter la démarche en matière de porter à connaissance des risques technologiques liés aux installations classées. Cette approche doit être cohérente avec les démarches de maîtrise des risques et de maîtrise de l'urbanisation intégrant désormais des probabilités.

1) Champ d'application

Les présentes instructions sont applicables aux porter à connaissance élaborés pour les installations soumises à autorisation avec servitudes au titre de la législation des installations classées ainsi que ceux élaborés pour les nouvelles installations classées soumises à autorisation, les extensions des installations existantes soumises à autorisation, ainsi que, ponctuellement, à certaines installations existantes dont vous pourrez estimer qu'une mise à jour de l'étude de dangers est pertinente au regard de la situation de l'installation.

2) Fondement juridique du " porter à connaissance risques technologiques "

Le terme " porter à connaissance " trouve son origine dans l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme et est donc lié aux documents d'urbanisme que sont les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme. L'article L. 121-2 précise que l'Etat a l'obligation de porter à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme. L'article R. 121-1 du code de l'urbanisme qui le complète a conféré un caractère continu au porter à connaissance pendant la période d'élaboration des documents d'urbanisme.

Par extension, le terme " porter à connaissance " est maintenant utilisé même en l'absence de procédure d'élaboration ou de révision d'un document d'urbanisme (SCOT ou PLU) lorsque le préfet informe officiellement le maire ou le président du groupement de communes compétent des risques dont il a connaissance et qui doivent être pris en compte dans les décisions d'urbanisme.

C'est donc avec un sens élargi que la terminologie " porter à connaissance " sera utilisée dans la présente circulaire, que l'on soit dans le cas prévu par l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme, dans la situation d'un document d'urbanisme déjà approuvé, en présence d'une carte communale ou encore en l'absence de tout document d'urbanisme.

Le " porter à connaissance risques technologiques " devra toutefois aussi faire partie de tout porter à connaissance réalisé au titre de l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme lors de l'élaboration ou de la révision d'un document d'urbanisme du fait du statut particulier de ce document (mise à disposition du public , possibilité de l'annexer au dossier soumis à l'enquête, etc.)

3) Précision sur les informations du " porter à connaissance risques technologiques "

Du fait de la nature particulière des risques technologiques, l'Etat ne porte à connaissance que des informations dont il a pu vérifier la pertinence. En particulier, le " porter à connaissance risques technologiques " ne peut pas uniquement se baser sur les informations fournies directement par les exploitants dans leurs études de dangers, mais nécessite une phase d'instruction par les services de l'inspection des installations classées. Néanmoins, si le contexte local le nécessite (élaboration d'un document de planification, connaissance d'un projet sensible au voisinage des installations industrielles classées, forte augmentation des distances d'effets par rapport aux connaissances antérieures, délai d'instruction prévisible assez long,...), vous porterez à la connaissance des maires les informations en votre possession, même si elles devront être complétées ou précisées ultérieurement après instruction complète des études de dangers. Cependant, même dans ce cas, une première analyse rapide de cohérence doit avoir été menée par les services de l'inspection.

4) Nature des risques qui doivent être portés à connaissance

La démarche décrite en annexe précise que tous les risques technologiques doivent être portés à la connaissance

des communes ou de leurs groupements compétents. Elle explicite le contenu du rapport informatif sur les risques technologiques et formule les préconisations en matière d'urbanisation ou de plan d'urgence autour des installations classées concernées. Le " porter à connaissance risques technologiques " comporte obligatoirement deux parties :

- une première partie relative à la connaissance des aléas technologiques, dont les éléments sont fournis par la DRIRE, au préfet et à la DDE ;
- une deuxième partie relative aux préconisations en matière d'urbanisme élaborées par la DDE sur la base des éléments que la DRIRE a fournis au préfet.

Remarques : dans les zones d'interface réglementaire, vous vous assurerez de la cohérence des préconisations formulées. Notamment dans le cas d'installations concernées pour une part par la réglementation des installations classées, et pour une autre part celle des canalisations de transport, et a fortiori dans les zones de recouvrement de ces deux réglementations, vous prendrez en compte a minima les dispositions de la circulaire du 4 août 2006 relative au porter à connaissance en matière de canalisations de transport de matières dangereuses.

5) Suivi des " porter à connaissance risques technologiques "

Vous veillerez à ce que les éventuels documents d'urbanisme prennent effectivement en compte le porter à connaissance dans des délais raisonnables et que ces informations soient, en revanche, utilisées sans délais dans les actes d'occupation ou d'utilisation des sols, notamment par le recours à l'article R. 111-2 (et R. 111-3 nouveau) du code de l'urbanisme. Nous vous rappelons qu'en cas de réticence ou de refus de transcription des préconisations dans les documents de planification le projet d'intérêt général et en l'absence de document d'urbanisme les dispositions prévues aux articles L. 421-8 et R. 421-52 du code de l'urbanisme sont les outils dont vous disposez afin d'assurer sur le territoire un urbanisme maîtrisé.

Enfin vous veillerez par le contrôle de légalité à la bonne prise en compte des " porter à connaissance risques technologiques " dans les différents actes d'urbanisme ou d'application du droit des sols.

Par ailleurs, compte tenu des incertitudes liées à l'évaluation des risques et à la délimitation des distances d'effet qu'elles engendrent, il conviendra également de rappeler aux maires que des dommages aux biens et aux personnes ne peuvent être totalement exclus au-delà des périmètres définis et qu'ainsi, il convient d'être vigilant et prudent sur les projets en limite de zone d'exposition aux risques et d'éloigner autant que possible les projets importants ou sensibles.

6) Les circulaires du 24 juin 1992 et du 30 septembre 2003 sont abrogées.

Vous voudrez bien nous rendre compte sous le double timbre de la direction de la prévention des pollutions et des risques et de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction des éventuelles difficultés rencontrées lors de l'application de la présente circulaire.

Le Directeur Général de l'Urbanisme
de l'Habitat
et de la Construction
Alain LECOMTE

Le Directeur de la Prévention
des Pollutions et des Risques,
délégué aux risques majeurs
Laurent MICHEL

Annexe 1

L'inspection des installations classées a pour mission de fournir les informations sur les aléas technologiques générés par les installations classées sous une forme claire et synthétique, dès lors que des zones d'effet débordent des limites de l'établissement.

Ces éléments doivent décrire pour les différents types d'effets (toxique, thermique et de surpression) tous les phénomènes dangereux susceptibles de se produire, en précisant notamment leur probabilité et l'intensité de leurs effets déterminées en application de l'arrêté du 29 septembre 2005, relatif à l'évaluation et à la prise en compte de la probabilité d'occurrence, de la cinétique, de l'intensité des effets et de la gravité des conséquences des accidents potentiels dans les études de dangers des installations classées soumises à autorisation.

Ces éléments sont publics et peuvent être communiqués sur demande par le préfet. Toutefois, les parties confidentielles ou secrètes protégées par la loi, qui porteraient atteintes à la sûreté de l'Etat, à la sécurité publique ou la sécurité des personnes, ou encore au secret industriel ne doivent pas être divulguées.

I - Cas des établissements soumis à autorisation avec servitudes

a) Concernant les aléas engendrés par des établissements nouveaux ou par les extensions nécessitant une nouvelle autorisation

L'article L.515-8 du code de l'environnement, modifié par la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, prévoit la possibilité d'instituer des servitudes d'utilité publique indemnisables par l'exploitant concernant l'utilisation du sol ainsi que l'exécution de travaux soumis à permis de construire. La servitude est instituée au moment de l'arrêté d'autorisation d'exploiter pris par le préfet et est portée à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents.

L'institution de servitudes d'utilité publique n'exclut pas l'élaboration d'un plan de prévention des risques technologiques (PPRT), ce sont des outils complémentaires. Le PPRT approuvé devra mentionner les servitudes d'utilité publique instituées autour des installations ou établissements situés dans le périmètre du plan. Il est ensuite porté à la connaissance des maires des communes concernées, en application de l'article L.121-2 du code de l'urbanisme.

b) Concernant les aléas engendrés par des établissements existants

Il convient dans un premier temps d'élaborer la cartographie des aléas prévue dans la démarche d'élaboration des PPRT et résultant de l'instruction des études de dangers. Ces aléas ont vocation à être repris par les services de l'équipement et le préfet afin d'être portés à la connaissance des collectivités locales compétentes. Il en va de même pour les éléments relatifs aux phénomènes dangereux exclus du PPRT en l'application de l'annexe 2 de la circulaire du 3 octobre 2005.

Néanmoins, les éléments de connaissance des aléas technologiques élaborés par la DRIRE doivent préciser explicitement que ces derniers phénomènes ne sont pas destinés à dimensionner la maîtrise de l'urbanisation mais plutôt les plans d'urgence.

Dans l'attente de l'approbation des plans de prévention des risques technologiques prévus par l'article L. 515-15 du code de l'environnement, il conviendra d'inviter les élus à faire preuve de prudence dans leurs décisions relatives à l'urbanisme et notamment à considérer les préconisations suivantes qui reprennent les principes d'interdiction ou d'autorisation décrits dans le guide méthodologique PPRT.

Ainsi, en fonction du niveau d'aléa et du type d'effet, cinq types différents de recommandations sur l'urbanisation future sont précisés :

- l'interdiction totale de construire tout nouveau projet dans les zones exposées aux aléas " TF+ " et " TF ", à l'exception d'installations industrielles directement en lien avec l'activité à l'origine des risques ;
- l'interdiction de construire tout nouveau projet dans les zones exposées aux aléas " F+ " et " F " à l'exception d'extensions liées à l'activité à l'origine du risque, d'aménagements et d'extensions d'installations existantes, ou de nouvelles installations classées autorisées compatibles (notamment au regard des effets dominos et de la gestion des situations d'urgence). La construction d'infrastructures de transport peut être autorisée uniquement pour les fonctions de desserte de la zone ;
- l'autorisation est possible dans les zones exposées aux aléas " M+ " toxique et thermique ou " M+ " et " M " de suppression, sous réserve de ne pas augmenter la population totale exposée. Quelques constructions pourront être autorisées sans densification de l'occupation du territoire. La construction d'ERP ou la réalisation d'une opération d'ensemble (construction d'un lotissement) est donc à proscrire ;
- l'autorisation est la règle générale dans les zones exposées aux aléas " M " toxique et thermique ou " Fai " de suppression, à l'exception des ERP difficilement évacuables par rapport aux phénomènes dangereux redoutés ;
- l'autorisation est la règle dans les zones exposées aux aléas " Fai " toxique et thermique.

Concernant les phénomènes dangereux à cinétique lente, il convient de limiter l'extension de l'urbanisation future en évitant une densification trop importante des zones exposées afin d'assurer à long terme la mise à l'abri des personnes.

Dans certains cas particuliers, et notamment pour les sites les plus complexes dont la cartographie des aléas est une étape relativement longue, il convient de ne pas bloquer complètement l'urbanisation sur l'ensemble du périmètre d'étude et de laisser les territoires se développer dans les zones dont on connaît la très faible exposition en informant les élus et les porteurs de projets nouveaux de l'existence d'un risque, de la prochaine élaboration d'un PPRT et des conséquences juridiques et économiques que ce PPRT pourrait éventuellement engendrer.

c) Porter à connaissance et application du PPRT

Dès son approbation, le PPRT donne une assise juridique solide aux mesures à prendre en matière d'urbanisme et de construction pour gérer le risque technologique. Approuvé, il vaut servitude d'utilité publique (article L.515-23 du code de l'environnement). Il est porté à la connaissance des maires des communes situées dans le périmètre du plan en application de l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme.

Lorsqu'il porte sur des territoires couverts par un plan local d'urbanisme, il doit lui être annexé dans un délai maximum d'un an, conformément aux articles L. 126-1, R. 126-1 et R.123-14 7° du code de l'urbanisme. Cette disposition est impérative, car à l'issue de ce délai, seules les servitudes annexées au plan sont opposables aux demandes d'autorisation d'occupation du sol. La servitude continue de s'appliquer par ailleurs dans toutes ses autres dispositions (règles de construction, usages, etc.).

- Dans un souci de bonne gestion du territoire, il sera également important de veiller à la cohérence entre les règles du PLU et celles du PPRT. En présence de mesures de portées différentes, les plus contraignantes seront appliquées.
- En l'absence de PLU, le PPRT s'applique seul, sous réserve d'avoir fait l'objet des mesures de publicité prévues au décret n°2005-1130 relatif à l'élaboration des PPRT.

II - Cas des installations soumises à autorisation hors d'un établissement soumis à autorisation avec servitude

a) Champ d'application

Les installations soumises à déclaration ou non classées ne sont pas concernées et ne font pas l'objet d'un porter à connaissance. Ainsi, tous les phénomènes dangereux issus des installations D ou NC ne font pas partie du " porter à connaissance risques technologiques ".

Ces phénomènes dangereux devront en revanche être pris en considération en tant qu'événement initiateur d'un phénomène dangereux pouvant avoir lieu sur une installation soumise à autorisation.

Pour les installations nouvelles soumises à autorisation, vous noterez par ailleurs que les présentes instructions s'appliquent sans préjudice des éventuelles décisions pouvant être prises en l'application de l'article L. 512-1 du code de l'environnement : " la délivrance de l'autorisation, pour ces installations, peut être subordonnée notamment à leur éloignement des habitations, immeubles habituellement occupés par des tiers, établissements recevant du public, cours d'eau, voies de communication, captages d'eau, ou des zones destinées à l'habitation par des documents d'urbanisme opposables aux tiers ".

b) Contenu du porter à connaissance risques technologiques pour les installations soumises à autorisation nouvelles

Nous vous rappelons que le " porter à connaissance risques technologiques " pour les installations soumises à autorisation doit contenir l'ensemble des phénomènes dangereux, susceptibles d'être générés par ces installations, caractérisés en probabilité et distances d'effet, ainsi que les seules installations et équipements soumis à déclaration (voire non classés) qui, par leur proximité et leur connexité avec les installations soumises à autorisation, sont de nature à modifier les dangers pour les intérêts visés à l'article L. 511-1 du CE.

Lorsque les éléments disponibles, relatifs à la probabilité d'occurrence des phénomènes dangereux classés en E, permettent de considérer un phénomène dangereux comme extrêmement improbable, en application de la règle définie en annexe 2 de la circulaire du 3 octobre 2005 relative à la mise en œuvre des PPRT, il ne doit pas faire l'objet de préconisations en matière d'urbanisme.

Les préconisations en matière d'urbanisme correspondant à chaque type d'effet sont graduées en fonction du niveau d'intensité sur le territoire et de la probabilité d'occurrence du phénomène dangereux.

(i) Pour les phénomènes dangereux dont la probabilité est A, B, C ou D, il convient de formuler les préconisations suivantes :

- toute nouvelle construction est interdite dans les territoires exposés à des effets létaux significatifs, à l'exception d'installations industrielles directement en lien avec l'activité à l'origine des risques ;
- toute nouvelle construction est interdite dans les territoires exposés à des effets létaux à l'exception d'installations industrielles directement en lien avec l'activité à l'origine des risques, d'aménagements et d'extensions d'installations existantes ou de nouvelles installations classées soumises à autorisation compatibles avec cet environnement (notamment au regard des effets dominos et de la gestion des situations d'urgence). La construction d'infrastructure de transport peut être autorisée uniquement pour les fonctions de desserte de la zone industrielle ;
- dans les zones exposées à des effets irréversibles, l'aménagement ou l'extension de constructions existantes sont possibles. Par ailleurs, l'autorisation de nouvelles constructions est possible sous réserve de ne pas augmenter la population exposée à ces effets irréversibles. Les changements de destinations doivent être réglementés dans le même cadre ;
- l'autorisation de nouvelles constructions est la règle dans les zones exposées à des effets indirects. Néanmoins, il conviendra d'introduire dans les règles d'urbanisme du PLU les dispositions imposant à la construction d'être adaptée à l'effet de suppression lorsqu'un tel effet est généré.

(ii) Pour les phénomènes dangereux dont la probabilité est E, il convient de formuler les préconisations suivantes :

- toute nouvelle construction est interdite dans les territoires exposés à des effets létaux significatifs à l'exception d'installations industrielles directement en lien avec l'activité à l'origine des risques, d'aménagements et d'extensions d'installations existantes ou de nouvelles installations classées soumises à autorisation compatibles avec cet environnement (notamment au regard des effets dominos et de la gestion des situations d'urgence) ;
- dans les zones exposées à des effets létaux, l'aménagement ou l'extension de constructions existantes sont possible. Par ailleurs, l'autorisation de nouvelles constructions est possible sous réserve de ne pas augmenter la population exposée à ces effets létaux. Les changements de destinations doivent être réglementés dans le même cadre ;
- l'autorisation de nouvelles constructions est la règle dans les zones exposées à des effets irréversibles ou indirects. Néanmoins, il conviendra d'introduire dans les règles d'urbanisme du PLU les dispositions permettant de réduire la vulnérabilité des projets dans les zones d'effet de surpression.

Les limites des zones déterminées en (i) et en (ii) doivent être clairement identifiables et pourront, le cas échéant, s'appuyer sur une cartographie adaptée, produite, notamment, par les services en charge de l'équipement.

A défaut d'intégration de ces préconisations dans les documents d'urbanisme, les éléments pré-cités constituent une grille d'application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme ou la base d'un PIG.

Annexe 2 : Utilisation du " porter à connaissance risques technologiques "

L'élaboration d'un " porter à connaissance risques technologiques " dans le cadre de la présente circulaire doit permettre :

- d'une part aux élus locaux, ou au préfet par compétence directe ou par substitution, de maîtriser l'urbanisation autour des installations classées soumises à autorisation lorsque le PLU ne le permet pas directement ;
- d'autre part aux élus locaux d'intégrer la problématique risque technologique lors de l'élaboration ou la révision de leurs documents d'urbanisme.

Le " porter à connaissance risques technologiques " devra être, le cas échéant, réintégré dans le porter à connaissance tel que décrit à l'article L.121-2 du code de l'urbanisme lors de l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme.

Ce " porter à connaissance risques technologiques " intégrant les éléments relatifs aux risques technologiques tels que précisés dans l'annexe 1 doit notamment permettre, de manière claire, aux services de l'Etat et notamment aux services de l'équipement :

- de participer à l'élaboration des documents d'urbanisme des collectivités territoriales;
- en tant qu'instructeur pour les collectivités territoriales ou pour l'Etat, d'apporter un avis motivé aux éventuelles demandes de permis de construire ;
- de préparer l'exercice, par le préfet, du contrôle de légalité.

Une fois le porter à connaissance réalisé, lorsque la DDE est service instructeur ou est consultée dans le cadre des permis de construire, les services de l'équipement pourront directement et rapidement prendre en compte les risques liés à l'aléa technologique, sur la base des règles édictées dans l'annexe 1, et sans qu'il soit besoin d'ajouter à la procédure une consultation de l'inspection des installations classées.