

PPRT

Application de la doctrine PPRT dans les zones portuaires



Ministère
de l'Écologie,
du Développement
durable,
des Transports
et du Logement

Janvier 2012

PREAMBULE

Les Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) sont élaborés autour des sites industriels visés par la réglementation des installations classées et classés SEVESO seuil haut. Certains de ces sites étant implantés dans des zones portuaires, les dispositions prévues par les PPRT peuvent donc concerner des terrains relevant du domaine public portuaire, domaine présentant des spécificités notamment juridiques devant être prises en compte.

L'objet de la présente note est donc de préciser les conditions d'application sur le domaine public portuaire des dispositions prévues par la réglementation et la doctrine relatives au PPRT, notamment le guide méthodologique, et ainsi de servir de guide, notamment pour la mise en œuvre des mesures foncières ou, à défaut, des dispositions équivalentes.

La DGPR remercie le pôle de compétences Risques Technologiques et Urbanisme du CETE Normandie Centre et la Direction des Affaires Juridiques de leur appui pour l'élaboration de cette note.

SOMMAIRE

I.	Éléments de contexte	4
1.	Champ d'application de la note	4
2.	Définition du domaine public portuaire	4
2.1	Domaine public	4
2.2	Domaine public portuaire	4
3.	Occupation du domaine public	5
3.1	Nature des titres d'occupation	5
3.2	Statut des bâtiments	6
II.	Application des mesures foncières.....	6
1.	Conditions d'application	6
2.	Titres constitutifs de droits réels.....	7
2.1	Mise en œuvre des mesures	7
2.2	Financement des mesures	7
3.	Titres non constitutifs de droits réels.....	7
3.1	Mise en œuvre des mesures	7
3.2	Présence d'un concessionnaire.....	8
3.3	Financement des mesures	8
III.	Restrictions d'usage et prescriptions de travaux	9
IV.	Modalités de traitement des titres d'occupation.....	9
1.	Modalités de retrait ou de non renouvellement des titres	9
2.	Devenir des bâtiments	10
3.	Indemnités	10

I. Éléments de contexte

1. *Champ d'application de la note*

Les zones portuaires sont des zones relativement étendues, et qui peuvent être constituées de biens relevant soit du domaine public soit du domaine privé de la personne publique propriétaire.

Sur le domaine privé de la personne publique, les dispositions prévues par le PPRT peuvent s'appliquer sans contrainte spécifique.

Par conséquent, les dispositions de la présente note ne concernent que les biens et terrains appartenant au domaine public portuaire.

Par ailleurs, cette note n'a pas vocation à venir compléter la doctrine applicable dans les ports, notamment celle relative aux activités. Elle n'a pour objectif que d'explicitier la mise en œuvre de cette doctrine sur le domaine public portuaire.

2. *Définition du domaine public portuaire*

2.1 Domaine public

Le domaine public est défini par l'article L. 2111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) qui précise que :

« Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 [État, collectivités territoriales et leurs groupements, établissements publics] est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public ».

Cette définition est complétée à l'article L. 2111-2 par les dispositions suivantes :

« Font également partie du domaine public les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable ».

A titre d'exemples de biens relevant du domaine public, on peut citer les écoles ou les incinérateurs d'ordures ménagères dès lors qu'ils appartiennent à une personne publique ainsi que les logements de fonction attenants à un bâtiment du domaine public (mairie par exemple).

De plus, selon l'article L. 3111-1 du CGPPP, l'ensemble des biens du domaine public sont « insaisissables, imprescriptibles et inaliénables ». L'article L. 3111-2 du CGPPP étend ce caractère inaliénable au domaine public maritime et fluvial et de fait à l'ensemble des biens de ces domaines.

Il est à noter que le terme « imprescriptibles » ne doit pas s'entendre au sens des prescriptions imposées dans le règlement du PPRT mais signifie que les biens du domaine public ne peuvent être acquis par prescription.

2.2 Domaine public portuaire

Les domaines publics artificiels maritime et fluvial sont définis par les articles L. 2111-6 et L. 2111-10 du CGPPP :

« Le domaine public maritime artificiel est constitué :

1° Des ouvrages ou installations appartenant à une personne publique mentionnée à l'article L. 1, qui sont destinés à assurer la sécurité et la facilité de la navigation maritime ;

2° A l'intérieur des limites administratives des ports maritimes, des biens immobiliers, situés en aval de la limite transversale de la mer, appartenant à l'une des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 et concourant au fonctionnement d'ensemble des ports maritimes, y compris le sol et le sous-sol des plans d'eau lorsqu'ils sont individualisables. »

« Le domaine public fluvial artificiel est constitué :

1° Des canaux et plans d'eau appartenant à une personne publique mentionnée à l'article L. 2111-7 [État, collectivités territoriales et leurs groupements] ou à un port autonome et classés dans son domaine public fluvial ;

2° Des ouvrages ou installations appartenant à l'une de ces personnes publiques, qui sont destinés à assurer l'alimentation en eau des canaux et plans d'eau ainsi que la sécurité et la facilité de la navigation, du halage ou de l'exploitation ;

3° Des biens immobiliers appartenant à l'une de ces personnes publiques et concourant au fonctionnement d'ensemble des ports intérieurs, y compris le sol et le sous-sol des plans d'eau lorsqu'ils sont individualisables ;

4° A l'intérieur des limites administratives des ports maritimes, des biens immobiliers situés en amont de la limite transversale de la mer, appartenant à l'une de ces personnes publiques et concourant au fonctionnement d'ensemble de ces ports, y compris le sol et le sous-sol des plans d'eau lorsqu'ils sont individualisables. »

On peut ainsi définir le domaine public portuaire au travers du 2° et du 4° de ces deux articles.

Il est à noter que le domaine public portuaire peut être composé de domaines publics rattachés à des personnes publiques différentes (parcelles différentes par exemple) telles que l'État, des établissements publics rattachés à l'État, différentes collectivités territoriales ou leurs groupements, etc. Ainsi, différentes personnes publiques peuvent détenir le pouvoir relatif à la gestion du domaine et à l'établissement des titres d'occupation.

3. Occupation du domaine public

Le CGPPP, à son article L. 2122-1, rappelle que pour occuper le domaine public et en faire usage, l'occupant doit disposer d'une autorisation appelée titre d'occupation et délivrée par le gestionnaire de la dépendance domaniale ou la personne à qui il a donné délégation de service public et appelée « concessionnaire » généralement (syndicats mixtes ou chambres de commerce et d'industrie par exemple).

Par ailleurs, les articles L. 2122-2 et L. 2122-3 précisent que l'occupation ne peut être que temporaire et présente un caractère précaire et révocable.

3.1 Nature des titres d'occupation

Les titres d'occupation du domaine public peuvent être classés selon deux types : les titres constitutifs de droits réels et les titres non constitutifs de droits réels. Par « droits réels », il faut entendre la constitution de droits qui confèrent à l'occupant des prérogatives et des obligations normalement dévolues au propriétaire (possibilité de construire des bâtiments par exemple). Cette mention apparaît généralement dans les titres.

Ces titres d'occupation peuvent se décliner sous diverses formes comme des autorisations d'occupation temporaire (AOT), des conventions notamment des conventions d'outillage ou de terminal, des baux emphytéotiques administratifs (BEA) surtout pour les ports des collectivités, etc.

L'article L. 2122-6 du CGPPP précise que, sauf mention contraire dans le titre, les autorisations d'occupation temporaire du domaine public de l'État sont constitutives de droits réels.

Pour les collectivités territoriales, l'article L. 1311-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) précise que celles-ci peuvent également délivrer des autorisations d'occupation temporaire constitutives de droits réels sur leur domaine public.

3.2 Statut des bâtiments

L'article L. 2122-9 du CGPPP prévoit que les bâtiments, ouvrages, etc. implantés sur la dépendance domaniale doivent être détruits à l'issue du titre d'occupation sauf mention contraire du titre.

Ce cas peut se rencontrer essentiellement sur les titres constitutifs de droits réels où les occupants ont le droit de construire des bâtiments sur le terrain. Les bâtiments liés à des titres non constitutifs de droits réels seront plus souvent mis à disposition des occupants en restant propriété du gestionnaire.

II. Application des mesures foncières

La doctrine d'élaboration des PPRT, et notamment le guide méthodologique et les notes de décembre 2008 relative à la réduction de la vulnérabilité du bâti et de mai 2011 relative au traitement des activités, précisent les cas dans lesquels il convient d'instaurer des secteurs de mesures foncières dans le périmètre d'exposition aux risques.

Sur le domaine public portuaire, certaines conditions doivent être respectées pour pouvoir instaurer ces secteurs. Par ailleurs, dans certains cas, les mesures foncières ne peuvent pas être envisagées et d'autres solutions doivent alors être mises en œuvre.

1. Conditions d'application

Pour l'application des mesures foncières sur le domaine public, il convient de différencier les terrains des bâtiments et ouvrages sis sur ces terrains. En effet, compte tenu du caractère inaliénable du domaine public, les terrains ne peuvent en aucun cas faire l'objet de mesures foncières. A contrario, dans certains cas, les bâtiments et ouvrages implantés sur ces terrains le peuvent.

Comme explicité au point 3.1 de la partie I, certains titres sont constitutifs de droits réels et assimilent par conséquent l'occupant à un propriétaire. Dans ce cas, les mesures foncières peuvent être appliquées aux bâtiments implantés sur le terrain visé par le titre. Pour tous les autres types de titres d'occupation, les mesures foncières ne peuvent pas être envisagées.

Ainsi, dans le règlement du PPRT, il conviendra d'une part de ne pas viser les terrains dans les biens à exproprier ou délaisser et d'autre part de n'instaurer des secteurs de mesures foncières que pour les bâtiments relevant de titres constitutifs de droits réels.

Il est à noter que la mise en œuvre d'une mesure foncière n'entraîne pas de fait le retrait d'un titre d'occupation. Ainsi, les titres d'occupation devront être retirés suite à la procédure d'expropriation ou de délaissement.

Par ailleurs, dans le cas où les mesures foncières sont prononcées, elles sont mises en œuvre par la collectivité compétente, comme dans le cas générique des PPRT, et pas par le gestionnaire du domaine public.

Remarque : le cas simple de terrains régis par un statut unique (droits réels ou non) est étudié ici. Il n'est pas exclu que pour certaines occupations, les deux régimes aient été appliqués à un même occupant (mise à disposition de bâtiments avec autorisation d'en construire de nouveaux par exemple).

2. Titres constitutifs de droits réels

2.1 Mise en œuvre des mesures

L'application des mesures foncières aux occupants bénéficiant de titres constitutifs de droits réels se fait dans les conditions fixées par la réglementation générique liée aux PPRT (code de l'expropriation et code de l'urbanisme).

Toutefois, dans le cas du délaissement, cette action relevant d'une démarche volontaire, le gestionnaire du domaine public doit y être associé dans la mesure où les droits réels qu'il a attribués à un occupant seront transférés de fait à une autre personne. Le gestionnaire doit donc donner préalablement son accord écrit à une telle opération.

2.2 Financement des mesures

Dans le cas du recours aux mesures foncières, celles-ci sont encadrées par les articles L. 515-16 et suivants du code de l'environnement. La convention de financement tripartite visée à l'article L. 515-19 peut alors être établie de façon classique et les mesures seront financées via cette convention.

Par rapport au cas générique des PPRT hors du domaine public portuaire, le financement des mesures présentera deux différences :

- les mesures ne porteront que sur les bâtiments, parties de bâtiments et autres objets constitutifs de droits réels, et pas sur les terrains ;
- contrairement aux autres cas de mise en œuvre de mesures foncières, la démolition des bâtiments est rendue obligatoire juridiquement par la rupture du titre d'occupation (cf. point 2 de la partie IV). Ainsi, l'occupant devra détruire ses bâtiments de façon anticipée et le coût associé à cette mesure doit donc être intégré aux indemnités devant être versées à l'occupant.

3. Titres non constitutifs de droits réels

3.1 Mise en œuvre des mesures

Dans le cas de titres non constitutifs de droits réels, il n'est pas possible de recourir à des mesures foncières pour mettre en œuvre les dispositions prévues par la doctrine nationale. Cela implique que dans le règlement du PPRT, seules les restrictions d'usage s'appliqueront et seront garantes du respect des objectifs de celui-ci (cf. partie III).

Ainsi, dans ce cas, il convient de négocier localement le départ des sociétés qui devraient normalement faire l'objet de mesures foncières en application de la doctrine. Pour ce faire, le préfet peut proposer d'indemniser cette société à hauteur de la part qu'il aurait versée si elle avait fait l'objet d'une expropriation (hors coût des bâtiments puisque ceux-ci ne lui appartiennent pas). Cette indemnisation se fera alors directement par le représentant du préfet ou via le gestionnaire du domaine public. Une estimation de la valeur vénale du bien peut alors être effectuée par France Domaines et constituer une base d'échanges. Lors de cette négociation locale, l'objectif est d'obtenir un financement tripartite avec la collectivité compétente et l'exploitant à l'origine du risque comme s'il s'agissait d'une mesure foncière classique.

Différents outils sont également disponibles dans le cas où les négociations à l'amiable ne pourraient être menées (refus de l'occupant ou refus du gestionnaire du domaine public par exemple).

Tout d'abord, le préfet peut se restreindre à ne prévoir que des restrictions d'usage dans le règlement du PPRT. Par la suite, le règlement du PPRT étant opposable, le gestionnaire du domaine public sera dans l'obligation de retirer ou de modifier le titre d'occupation afin de le rendre compatible avec les dispositions du PPRT.

Une autre possibilité est de recourir au transfert de gestion. Ce transfert de gestion, effectué en application des articles L. 2123-3 à L. 2123-6 du CGPPP, permet au préfet de transférer la gestion du domaine public portuaire du gestionnaire du domaine à la collectivité compétente pour motif d'intérêt général. Celle-ci peut alors procéder à toutes les opérations nécessaires à la mise en conformité de l'occupation du domaine avec le PPRT, et notamment au retrait des titres d'occupation. Les objectifs de sécurité publique des PPRT font partie des motifs d'intérêt général rendant possible l'application de ces articles. L'accord du gestionnaire du domaine public n'est pas nécessaire pour l'application de ces procédures.

3.2 Présence d'un concessionnaire

Dans le cas où un concessionnaire est délégataire de service public pour le port, il doit traiter ses bâtiments selon les mêmes règles que celles appliquées aux autres occupants du domaine public, en mettant en œuvre les mesures permettant de respecter les dispositions du PPRT.

Pour ce faire, la concession étant gérée via un cahier des charges avec le port (article L. 2122-11 du CGPPP), il est préférable que celui-ci soit révisé dans cette optique.

3.3 Financement des mesures

Les mesures visées précédemment vont être indemnisées de trois façons.

Pour les négociations à l'amiable, l'indemnisation pourra s'effectuer dans le cadre d'une convention signée par les différentes parties (occupant indemnisé et les trois acteurs financeurs). Cette convention ne sera toutefois pas à confondre avec la convention tripartite prévue par l'article L. 515-19 du code de l'environnement puisqu'il ne s'agit pas d'une expropriation ou d'un délaissement en bonne et due forme, même si les objectifs sont les mêmes. La mise en œuvre et les recours possibles sont alors ceux relevant du droit des contrats.

Dans le cas de simples restrictions d'usage, la rupture du titre d'occupation va conduire à une obligation d'indemnisation de l'occupant par le gestionnaire du domaine public (cf. partie IV). Cette indemnisation pourra se faire à l'amiable ou sur décision d'un juge administratif. Si le gestionnaire du domaine public ne souhaite pas prendre à sa seule charge cette indemnisation, il peut être imaginé dans ce cas une convention entre le gestionnaire du domaine public et les acteurs financeurs (État et exploitants à l'origine du risque notamment) pour assurer tout ou partie de ce financement.

Dans le cas d'un transfert de gestion, la loi prévoit que la personne dessaisie, c'est-à-dire cette fois-ci le gestionnaire du domaine public, soit indemnisée (article L. 2123-6 du CGPPP). L'indemnisation est fixée soit à l'amiable soit par le juge de l'expropriation en cas de désaccord avec la personne bénéficiaire de l'acte déclaratif d'utilité publique.

Il convient donc de retenir que seule la première solution proposée, consistant à un accord direct à l'amiable entre le gestionnaire, l'exploitant à l'origine du risque, l'occupant et les collectivités concernées peut conduire à une indemnisation rapide de l'occupant.

Dans les autres cas, le règlement du PPRT sera directement applicable sur le domaine et les occupants évincés en application de ce règlement pourront attendre plusieurs années d'instruction juridique avant d'être indemnisés.

III. Restrictions d'usage et prescriptions de travaux

Les restrictions d'usage, dans la mesure où elles ne mettent pas en cause le caractère inaliénable du domaine public, sont applicables sur ce domaine et doivent être intégrées dans le règlement du PPRT. Elles sont alors opposables à tous, y compris au gestionnaire du domaine public qui doit prendre toutes les mesures afin de les respecter.

A ce sujet, les friches doivent également faire l'objet de restrictions d'usage et le gestionnaire du domaine public ne saurait délivrer des titres d'occupations pour ces terrains incompatibles avec le règlement du PPRT.

Comme pour le domaine privé, aucune indemnité spécifique n'est à prévoir pour les gestionnaires du domaine qui verraient ainsi se restreindre les possibilités d'affectation de leurs terrains. Il est à noter toutefois que dans le cas où le PPRT ferait supporter au gestionnaire une charge spéciale et exorbitante hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi (sécurité publique dans ce cas), ce dernier pourrait être fondé à demander une indemnisation à l'État. Une application normale du guide méthodologique PPRT ne doit normalement pas conduire à une telle situation.

De même, les prescriptions relatives aux obligations de travaux doivent être imposées sur le domaine public portuaire et les titres qui seraient éventuellement délivrés devraient en tenir compte et mentionner l'obligation de respect des objectifs de performance pour les constructions de bâtiments par exemple. De même, les titres en cours devraient être modifiés afin d'intégrer les obligations de renforcement du bâti prescrites par le PPRT.

IV. Modalités de traitement des titres d'occupation

1. *Modalités de retrait ou de non renouvellement des titres*

Que des mesures foncières soient mises en œuvre ou non, en application des restrictions d'usage qui seront imposées dans le règlement du PPRT, le gestionnaire du domaine public doit retirer ou modifier les titres qu'il a délivrés afin de les rendre compatibles avec le PPRT. Il peut également ne pas renouveler un titre.

Dans un cas de retrait, le titre doit être retiré par la personne l'ayant délivré, ou le gestionnaire en cas de transfert de gestion, en prenant un acte similaire. Il est retiré pour motif d'intérêt général sur la base du PPRT. La personne retirant le titre doit veiller à bien motiver sa décision. Dans le cadre d'un PPRT, la présence avérée d'un risque technologique constitue une motivation suffisante. Cela sous-entend qu'il n'y a pas forcément besoin que le PPRT soit approuvé pour que le titre soit retiré : une simple motivation fondée sur un porter à connaissance basé sur la carte des aléas et sur le code de l'environnement, du préfet au gestionnaire suffit. Il pourra être mentionné dans les motifs que dans les zones où les risques sont les plus importants et où la protection des personnes est impossible techniquement, on vise à faire disparaître le risque en éloignant ces personnes.

Le non renouvellement n'est pas encadré de manière stricte dans la mesure où l'essence même du titre d'occupation est d'être précaire et révocable. Un simple courrier motivant la décision de non renouvellement est alors suffisant. Toutefois, il convient de tenir compte d'une part du délai restant à courir du titre et d'autre part de veiller à l'égalité de traitement des personnes. Ainsi, avant l'approbation du PPRT, il sera préférable de renouveler un titre arrivant à échéance pour une année, laissant ainsi le temps aux parties de trouver un accord à l'amiable.

2. Devenir des bâtiments

Dès que les titres d'occupation sont retirés ou non renouvelés, en application de la loi, les bâtiments sis sur les terrains doivent être détruits par l'occupant.

Dans certains cas spécifiques, il peut être prévu que les bâtiments soient conservés :

- mention spécifique du titre d'occupation ;
- volonté de la collectivité expropriante ;
- possibilité de maintenir les bâtiments en conformité avec la doctrine PPRT et le règlement du plan.

Dans ces cas, leur maintien doit être compatible avec le règlement du PPRT et les coûts visés au point 2.2 de la partie II exclus du montant des indemnités.

3. Indemnités

Tout retrait de titre d'occupation, même pour motif d'intérêt général doit faire l'objet d'une indemnisation (article L. 2122-9 du CGPPP). Ces indemnités allouées sont déterminées au regard du préjudice né de l'éviction anticipée, qui doit être direct, matériel et certain. Ainsi, ces indemnités vont globalement être les mêmes que celles déterminées dans le cadre d'une expropriation en ajoutant notamment les indemnités liées à l'amortissement perdu sur les bâtiments construits par l'occupant du fait de la rupture anticipée.

Dans le cas où des mesures foncières sont mises en œuvre et financées par une convention tripartite, ces indemnités doivent donc être intégrées dans le montant de la convention. Ces indemnités correspondent alors aux indemnités devant être versées en conséquence de l'expropriation. Le retrait du titre d'occupation ne donne alors pas lieu à une indemnisation supplémentaire.

Enfin, puisque le renouvellement ne constitue pas un droit, dans le cas d'un non renouvellement, aucune indemnité, hormis celle qui serait éventuellement prévue par le titre d'occupation n'est à prévoir. C'est pourquoi il convient de veiller à l'égalité de traitement des personnes concernées.