

Revue

Lexbase Hebdo édition publique n°277 du 14 février 2013

[Responsabilité administrative] Questions à...

La cour administrative d'appel de Bordeaux retient la responsabilité de l'Etat dans l'explosion de l'usine toulousaine d'AZF — Questions à Xavier Larrouy-Castera, avocat au barreau de Toulouse, Cabinet Loyve Avocats

N° Lexbase : N5730BTE



par Yann Le Foll, Rédacteur en chef de Lexbase Hebdo — édition publique

Réf. : CAA Bordeaux, 3ème ch., 24 janvier 2013, n° 10BX02 881, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : A9118134)

Dans un arrêt rendu le 24 janvier 2013, la cour administrative d'appel de Bordeaux a retenu l'engagement de la responsabilité de l'Etat dans l'explosion de l'usine toulousaine d'AZF survenue le 21 septembre 2001, entraînant la mort de 31 personnes et faisant 2 500 blessés et de lourds dégâts matériels. Les juges d'appel ont donc pris le contre-pied du tribunal administratif de Toulouse (1) qui avait, quant à lui, rejeté la demande des requérants tendant à la condamnation de l'Etat à leur verser la somme de 20 000 euros. Parallèlement, le 24 septembre 2012, la cour d'appel de Toulouse (2) avait condamné l'exploitant de l'usine, Grande Paroisse, filiale du groupe Total, et son ex-directeur pour homicides involontaires. La procédure pénale a mis en évidence le non-respect des prescriptions réglementaires quant aux modes de stockage des nitrates d'ammonium déclassés, à l'établissement des procédures de traitement ou de stockage des produits fabriqués par l'entreprise et aux actions de formation du personnel, en particulier celui des sous-traitants. La cour a, notamment, relevé, que l'Etat ne pouvait, pour s'exonérer de sa responsabilité née de ses propres carences à identifier ou sanctionner des défaillances détectables, durables et d'incidence très grave dans l'exploitation d'installations classées pour la protection de l'environnement qu'il a autorisées, se prévaloir de l'existence même des fautes de cette nature imputables à cet exploitant, dès lors que son action aurait dû précisément avoir pour objet et pour effet d'éviter qu'elles ne soient commises. Dans ces conditions, la carence de l'Etat dans la surveillance de cette installation classée doit être regardée comme ayant fait perdre

aux requérants une chance sérieuse d'échapper au risque d'explosion, lesquels se verront donc verser une indemnisation de 2 500 euros. Pour faire le point sur cette décision, Lexbase Hebdo — édition publique a rencontré l'avocat des plaignants, Xavier Larrouy-Castera, avocat au barreau de Toulouse, Cabinet Loyve Avocats.

Lexbase : Sur quels éléments la cour administrative d'appel s'est-elle fondée pour infirmer le jugement de première instance ?

Xavier Larrouy-Castera : L'un des éléments déterminant retenu par la cour administrative d'appel de Bordeaux pour infirmer la décision de première instance réside très certainement dans l'arrêt rendu par la cour d'appel de Toulouse le 24 septembre 2012 qui, sur le plan pénal, a consacré la responsabilité du directeur de l'usine AZF, de même que celle de la société Grande Paroisse, dont il était le salarié. Il faut avoir à l'esprit qu'à l'époque du jugement rendu par le tribunal administratif de Toulouse le 30 septembre 2010, coexistait celui du tribunal correctionnel de Toulouse du 19 novembre 2009, qui procédait à une décision générale de relaxe. Aussi, et quand bien même le tribunal administratif de Toulouse avait retenu -dès ce stade— de multiples fautes des services de l'Etat de nature à engager sa responsabilité, celui-ci ne pouvait logiquement entrer en voie de condamnation, considérant qu'en l'état de la procédure, les causes de la catastrophe restaient inexplicables.

L'arrêt de la cour d'appel de Toulouse du 24 septembre 2012 a radicalement changé l'environnement juridique de ce dossier. De façon particulièrement circonstanciée, la cour d'appel a écarté tour à tour les pistes mises en avant pour expliquer cette explosion pour n'en retenir qu'une : la piste chimique. L'explosion qui s'est produite le 21 septembre 2001, initiée dans le bâtiment 221 de l'usine AZF, a pour origine, selon la juridiction pénale, la réaction chimique accidentelle née du mélange de nitrates d'ammonium et de produits chlorés dans un environnement et des conditions d'entreposage qui ont favorisé cette réaction, ce processus étant qualifié de "*chaîne pyrotechnique*". Partant, cet arrêt rendu en matière pénale a nécessairement eu une influence sur la décision prise par la cour administrative d'appel de Bordeaux dans la mesure où il "*est revêtu de l'autorité de la chose jugée quant aux faits constatés par le juge pénal*" et s'impose donc au juge administratif, même si cette décision du juge pénal (ce qui est le cas en l'espèce) est frappé d'un pourvoi en cassation (3).

Si cette reconnaissance de responsabilité sur le plan pénal était une condition nécessaire, elle n'était pas suffisante pour aboutir à la solution ici commentée. Encore fallait-il, pour que la juridiction administrative entre en voie de condamnation à l'encontre de l'Etat, qu'il soit démontré que les fautes multiples commises par ses services dans le contrôle et la surveillance de cette exploitation aient favorisé l'explosion et les conséquences dramatiques que l'on sait pour les personnes et les biens au voisinage de ce site industriel. C'est ici tout l'intérêt de l'arrêt, qui considère que la carence de l'Etat dans la surveillance de cette installation classée doit être regardée comme ayant fait perdre au requérant "*une chance sérieuse d'échapper au risque d'explosion tel qu'il s'est réalisé et d'éviter tout ou partie des dommages qu'il a personnellement subis du fait de cette explosion*", perte d'une chance que la juridiction administrative évalue à hauteur de 25 %.

Même si, *in fine*, le montant de la condamnation reste symbolique, il y a là un signal fort à l'adresse des services administratifs concernés qui ne doivent pas se départir de leur mission essentielle : celle d'assurer la sécurité des concitoyens.

Lexbase : En revanche, les magistrats ont dédouané l'Etat dans la survenue même de la catastrophe. Partagez-vous cette position ?

Xavier Larrouy-Castera : Je considère que l'expression de "*dédouanement*" employée par la presse non spécialisée lors des premiers commentaires de cette décision est impropre au cas présent puisque l'Etat a été condamné. Un *distinguo* doit bien évidemment être effectué dans la chaîne des responsabilités et dans leur degré de gravité. En l'état de l'arrêt de la cour d'appel de Toulouse du 24 septembre 2012 -frappé d'un pourvoi en cassation, je le rappelle-, le principal responsable de l'explosion est le directeur de l'usine AZF, personne physique, de même que la société Grande Paroisse, personne morale.

Cependant, et c'est là aussi un enseignement majeur de l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel, "*l'Etat ne peut, pour s'exonérer de sa responsabilité née de ses propres carences à identifier ou sanctionner des défaillances détectables, durables et d'incidence très grave dans l'exploitation d'Installations Classées pour la Protection de l'Environnement qu'il a autorisées, se prévaloir de l'existence même des fautes de cette nature imputables à cet exploitant, dès lors que son action aurait dû précisément avoir pour objet et pour effet d'éviter qu'elles ne soient commises*". Je pense qu'il est donc ici préférable de parler de co-responsabilité. Autrement dit, s'il incombe au premier chef à l'exploitant de s'assurer du respect des règles édictées par l'administration, il incombe tout autant à l'Etat d'en assurer le contrôle et d'agir en conséquence en cas de défaillance avérée de l'exploitant, comme en

l'espèce, pour faire cesser au plus tôt cette situation.

Lexbase : L'Etat a-t-il véritablement les moyens de renforcer le contrôle des sites "Seveso" (4) comme le lui impose, pour l'avenir, cette décision ?

Xavier Larrouy-Castera : C'est le sempiternel débat. Il incombe à l'Etat -avant comme après la décision rendue par la cour administrative d'appel de Bordeaux— de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour satisfaire aux obligations qu'il s'impose à lui-même (5). Rappelons que la catastrophe AZF a eu pour effet immédiat de renforcer le nombre d'inspecteurs des installations classées (dont l'effectif avait lui-même déjà doublé depuis 1995). Mais d'aucuns continueront de dire que leur nombre et leurs moyens sont insuffisants.

L'un des objectifs affichés par la réforme du droit des installations classées pour la protection de l'environnement, en créant un régime intermédiaire d'exploitations soumises à l'enregistrement, qui trouve place au milieu des régimes existants d'autorisation (le plus strict) et de déclaration (le plus souple), a été précisément de permettre l'allocation plus rationnelle des moyens de l'administration afin de renforcer le contrôle des installations les plus dangereuses. Ce régime de l'enregistrement, dont la création remonte à une ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009, relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement (N° Lexbase : L3297IET), elle-même adoptée dans le cadre de l'habilitation donnée au Gouvernement par l'article 27 de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009, pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés (N° Lexbase : L9450ICY), se met progressivement en place, et l'avenir dira s'il remplit correctement cet objectif, puisqu'il vise précisément à permettre au service de l'inspection des installations classées de consacrer plus d'attention et d'énergie aux installations dites "*à hauts risques*".

Cependant, cette problématique a de multiples facettes et la difficulté ne vient pas seulement du nombre et de la disponibilité des agents administratifs, comme on le présente souvent de façon simpliste. Vient se greffer, également, la question de la formation des inspecteurs et des modalités d'exercice de leur contrôle, qui ne doit pas se limiter à juger "sur pièces" comme c'est trop souvent le cas. Le recours à la contre-expertise, par exemple, peu employé, est aussi un moyen efficace, en cas de doute du service instructeur, de s'assurer de la pertinence des études produites par l'exploitant, cette procédure pouvant s'avérer particulièrement opportune pour ce qui concerne en particulier l'étude des dangers en présence d'installations "Seveso".

(1) TA Toulouse, 30 septembre 2010, n° 0 504 966 (N° Lexbase : A5081GBS).

(2) CA Toulouse, 3ème ch., 24 septembre 2012, n° 10/00 611 (N° Lexbase : A0996IUG).

(3) Voir en ce sens, également, CE 1° et 6° s-s-r., 29 mai 2009, n° 319 334, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : A3411EHS).

(4) La Directive 96/82/CE du 9 décembre 1996, concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (N° Lexbase : L7868AUX) dite Directive "Seveso II", a renforcé la notion de prévention des accidents majeurs en imposant, notamment, à l'exploitant la mise en œuvre d'un système de gestion et d'une organisation (ou système de gestion de la sécurité) proportionnés aux risques inhérents aux installations.

(5) Pour le cas particulier des installations classées, voir les dispositions des articles L. 511-1 (N° Lexbase : L2871IPZ) et suivants du Code de l'environnement, et plus particulièrement les articles L. 512-3 (N° Lexbase : L6445IR7) et L. 514-1 du même code (N° Lexbase : L7763IMH).