Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.14/2005/col
1A.18/2005

Arrêt du 8 août 2006
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président,
Aemisegger, Aeschlimann, Fonjallaz et Eusebio.
Greffier: M. Parmelin.

Parties
1A.14/2005
Commune d'Aigle, 1860 Aigle,
recourante, représentée par Me Jean Anex, avocat,

contre

la société X._____,
intimée, représentée par Me Philippe Vogel, avocat,
Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels du canton de Vaud,
avenue Général-Guisan 56, 1009 Pully, représenté par Me Denis Sulliger, avocat,
Département de la sécurité et de l'environnement du canton de Vaud, Secrétariat général,
place du Château 1, 1014 Lausanne,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.
1A.18/2005
la société X._____,
recourante, représentée par Me Philippe Vogel, avocat,

contre

Commune d'Aigle, 1860 Aigle,
intimée, représentée par Me Jean Anex, avocat,
Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels du canton de Vaud,
avenue Général-Guisan 56, 1009 Pully, représenté par Me Denis Sulliger, avocat,
Département de la sécurité et de l'environnement du canton de Vaud, Secrétariat général,
place du Château 1, 1014 Lausanne,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet
permis de construire; transformation d'un dépôt de carburants; protection contre les accidents majeurs,

recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 20 décembre 2004.

Faits:
A.
La société Y._____ exploite depuis 1970 un dépôt de carburants sur la parcelle n°1278 du cadastre de la

commune d'Aigle, au lieu-dit "Les Isles". Cette parcelle, de 79'126 mètres carrés, est limitée au sud-ouest par une route communale longeant la rive boisée du Rhône d'Aigle à Ollon, au nord-est par la voie ferrée desservant la zone industrielle d'Aigle et au sud-est par les parcelles nos 1208 et 1279, dont la Commune d'Aigle est propriétaire. Selon le plan partiel d'affectation "Modification des zones industrielles" approuvé par le Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports du canton de Vaud le 8 avril 1998, ces terrains sont classés en zone industrielle A, réservée aux établissements industriels, entreprises, fabriques, entrepôts, garages, ateliers, activités tertiaires, etc., ainsi qu'aux entreprises artisanales qui entraîneraient dans d'autres zones des inconvénients pour le voisinage. Le dépôt de carburants se compose de trois bassins (A, B et C) comportant au total dix réservoirs. Les quatre réservoirs du bassin A, d'une capacité de 17'600 mètres cubes chacun, sont affectés au stockage de l'essence. Les trois réservoirs du bassin B et les trois réservoirs du bassin C, d'une capacité de 30'300
mètres cubes chacun, à l'exception d'un réservoir du bassin C d'une capacité de 17'600 mètres cubes, sont utilisés pour le stockage du mazout. Le dépôt est équipé d'une station de remplissage pour les camions, accessible depuis la route communale, et d'une station de remplissage pour les wagons-citernes, raccordée à la voie ferrée.
Le 1er novembre 2001, les sociétés X._____ et Y._____, en leur qualité respective de promettant-acquéreur et de propriétaire de la parcelle n°1278, ont sollicité l'autorisation de transformer les installations existantes. Les travaux envisagés consistaient notamment à remplacer l'essence stockée dans les quatre réservoirs du bassin A et les huiles de chauffage stockées dans les trois réservoirs du bassin B par du kérosène, à équiper les réservoirs des bassins A et B d'une membrane flottante à double joint et à mettre à jour les installations de lutte contre l'incendie, en augmentant le débit maximum, en aménageant un bassin-réservoir de 2'100 mètres cubes d'eau et en construisant une station de pompage.
La société X._____ a établi en février 2002 une enquête préliminaire à l'étude de l'impact sur l'environnement, acceptée comme rapport d'impact, ainsi qu'un rapport succinct au sens de l'art. 5 de l'ordonnance sur la protection contre les incidents majeurs (OPAM; RS 814.012), complété le 10 juin 2002. Selon le plan formant l'annexe 4 du rapport succinct, le rayon de létalité de feux de bassin R1 empiète sur les parcelles voisines de la Commune d'Aigle sur une profondeur d'environ 70 mètres et le rayon de létalité de feux de bassin R50 sur une profondeur d'environ 30 mètres. En outre, le périmètre de propagation de nuage de gaz R0.21bar touche chacun des angles ouest des parcelles communales par un arc de cercle d'un rayon de l'ordre de 60 mètres.
En date du 12 septembre 2002, l'Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels du canton de Vaud (ci-après: l'Etablissement cantonal d'assurance) a rendu une décision finale au sens des art. 17 à 21 de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE; RS 814.011), au terme de laquelle il constatait la conformité du projet de transformation aux dispositions fédérales et cantonales en matière de protection de l'environnement, sans qu'une analyse de risque ne soit nécessaire. Cette décision comprenait en annexe les préavis et autres autorisations spéciales nécessités par le projet. C'est ainsi que l'Etablissement cantonal d'assurance a délivré l'autorisation spéciale requise sous diverses conditions, réservant notamment toutes mesures constructives sur les parcelles voisines du dépôt dans les périmètres R1 et R50 selon l'affectation future des constructions. Quant au Service cantonal de l'environnement et de l'énergie, il a émis un préavis favorable moyennant l'exécution et le respect des mesures de sécurité prévues dans le rapport succinct du 8 février 2002 et son complément du 10 juin 2002. Il précisait en outre ce qui suit, s'agissant des mesures en matière de protection contre
les accidents majeurs:
"Suivant la fréquentation et les distances des futures constructions dans le voisinage du dépôt et avec les réserves pour les mesures constructives émises par l'Etablissement cantonal d'assurance en matière de protection incendie, le détenteur des installations devra réévaluer son risque selon l'OPAM et prendre toutes les mesures complémentaires pour amener le risque à un niveau acceptable. Le cas échéant, celui-ci devra être déterminé sur la base d'une étude de risque (calcul des probabilités et des conséquences) que le détenteur devra établir. Des mesures complémentaires peuvent être envisagées en matière d'aménagement sur les parcelles voisines. Comme relevé dans l'enquête préliminaire d'impact sur l'environnement, le danger représenté par le scénario OPAM d'un incendie de bassin grève les possibilités d'occupation au sol et le détenteur du projet devra essayer de trouver un accord avec les propriétaires des parcelles voisines. En cas d'échec, la question de la prise en charge de la moins-value consécutive aux restrictions de construction devra alors être déterminée sur la base notamment de l'historique du dépôt et de l'affectation des sols."
La Commune d'Aigle a recouru le 3 octobre 2002 contre cette décision et ses annexes auprès du Tribunal ad-

ministratif du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal administratif ou la cour cantonale). L'instruction du recours a été suspendue jusqu'à droit connu sur la décision communale sur la demande de permis de construire.
Dans sa séance du 7 octobre 2002, la Municipalité d'Aigle a décidé de refuser le permis de construire en raison des périmètres de danger touchant les parcelles voisines dont celles de la Commune. Les sociétés Y._____ et X._____ ont recouru en temps utile contre cette décision auprès du Tribunal administratif.
Par décision du 16 juillet 2004, ce dernier a partiellement levé l'effet suspensif accordé provisoirement au recours formé par la Commune d'Aigle en ce sens que la société X._____, devenue entre-temps seule propriétaire de la parcelle n°1278, est autorisée à titre de mesure provisionnelle urgente à réaliser les travaux de défense incendie du dépôt des Isles, conformément au dossier produit le 14 juin 2004.
Statuant par arrêt du 20 décembre 2004, le Tribunal administratif a admis partiellement le recours de la Commune d'Aigle, annulé la décision de l'Etablissement cantonal d'assurance du 12 septembre 2002 et retourné le dossier à cette autorité afin qu'elle ordonne, d'entente avec le Service cantonal de l'environnement et de l'énergie, l'assainissement du dépôt par une condition imposant à la société X._____ de constituer les servitudes nécessaires pour rendre effectives les mesures de précaution requises par l'ordonnance sur les accidents majeurs. Il a partiellement admis les recours des sociétés X._____ et Y._____, annulé la décision de la Municipalité d'Aigle du 8 octobre 2002 et retourné le dossier à cette autorité afin qu'elle délivre le permis de construire requis en reprenant la charge relative à l'ordre d'assainissement.
B.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, la Commune d'Aigle demande au Tribunal fédéral de réformer cet arrêt et de dire que le permis de construire sollicité est refusé, respectivement annulé et qu'il ne peut pas être accordé; à titre subsidiaire, elle conclut à l'annulation de l'arrêt attaqué et au renvoi de la cause aux autorités cantonales pour nouvelles décisions dans le sens des considérants. Elle invoque une violation des principes de causalité et de prévention ancrés à l'art. 74 al. 2 Cst. et dans la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE; 814.01). Elle voit en outre une violation des art. 5 al. 1, 26 et 36 Cst. dans le fait que l'arrêt attaqué lui impose une restriction de son droit de propriété sans base légale. Le recours a été enregistré sous la référence 1A.14/2005.
La société X._____ a également formé un recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif du 20 décembre 2004. Elle demande au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt dans la mesure où il subordonne le permis de construire sollicité à un ordre d'assainissement assorti de charges, de la mettre au bénéfice d'un permis de construire libre de conditions et de charges, la Commune d'Aigle étant requise de délivrer l'autorisation de construire; à titre subsidiaire, elle conclut au renvoi du dossier devant l'autorité cantonale, respectivement communale, en vue d'une décision lui octroyant une autorisation de construire dépourvue de conditions et de charges. Le recours a été enregistré sous la référence 1A.18/2005.
Le Tribunal administratif conclut au rejet des recours. Le Service cantonal des eaux, sols et assainissement s'en remet à justice. Le Service cantonal de l'environnement et de l'énergie et l'Etablissement cantonal d'assurance proposent d'admettre le recours de la société X._____ et de rejeter celui de la Commune d'Aigle. La société constructrice demande au Tribunal fédéral de rejeter le recours de la Commune d'Aigle. Cette dernière conclut au rejet du recours de la société X._____. L'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage s'est déterminé.
La Commune d'Aigle et la société X._____ ont répliqué.
C.
Par ordonnance du 23 février 2005, le Président de la Ire Cour de droit public a partiellement admis la demande d'effet suspensif présentée par la société X._____ en ce sens que les travaux de défense incendie visés par la décision du Tribunal administratif du 16 juillet 2004 demeurent autorisés.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Les recours sont dirigés contre la même décision et reposent sur le même état de fait. Les recourantes n'ont par ailleurs pas d'intérêts contradictoires commandant un prononcé séparé. Il se justifie par conséquent de joindre les causes et de statuer par un seul et même arrêt (cf. art. 40 OJ et 24 PCF; ATF 127 V 29 consid. 1 p. 33).
2.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours dont il est saisi (ATF 131 I 57 consid. 1 p. 59; 131 II 58 consid. 1 p. 60, 137 consid.1 p. 140 et les arrêts cités).

2.1 Au terme de l'arrêt attaqué, le Tribunal administratif a renvoyé la cause à l'Etablissement cantonal d'assurance afin que celui-ci ordonne, d'entente avec le Service cantonal de l'environnement et de l'énergie, l'assainissement du dépôt de carburants exploité par X._____ par une condition imposant de constituer les servitudes nécessaires pour rendre effectives les mesures de précaution requises par l'ordonnance sur les accidents majeurs et ses annexes; il oblige par ailleurs la Commune d'Aigle à délivrer le permis de construire relatif aux travaux de transformation projetés par X._____, en reprenant la charge relative à l'ordre d'assainissement. L'arrêt attaqué est donc une décision fondée sur le droit public fédéral (cf. art. 5 al. 1 PA, auquel renvoie l'art. 97 al. 1 OJ); prise en dernière instance cantonale, elle peut faire l'objet d'un recours de droit administratif (ATF 120 Ib 379 consid. 1c p. 382; cf. Robert Zimmermann, Les exigences formelles à respecter dans l'élaboration des mesures de prévention prévues par l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM), DEP 1992 p. 393; cf. également, art. 54 LPE; ATF 130 II 32 consid. 1 p. 34).
2.2 Selon l'art. 99 let. e OJ, le recours de droit administratif n'est pas recevable, notamment, contre l'octroi ou le refus de mettre en service des installations techniques. Cette notion comprend les dispositifs servant à un but déterminé et dont la fabrication ou l'usage exigent des connaissances spéciales; il peut s'agir d'appareils mobiles ou d'aménagements fixes de grandes dimensions (ATF 103 Ib 152 consid. 2 p. 153; 100 Ib 222 consid. 2 p. 224). Point n'est besoin en l'espèce de rechercher si les dépôts de carburants entrent ou non dans cette catégorie. La restriction posée par l'art. 99 let. e OJ ne se rapporte qu'au fonctionnement technique de l'installation. Elle n'est pas applicable lorsque la décision est fondée sur des raisons qui ne sont pas principalement de nature technique, en particulier lorsque la contestation porte, comme en l'espèce, sur des questions relevant du droit de la protection de l'environnement (ATF 121 II 156 consid. 2d p. 157 et les arrêts cités; Yves Nicole, L'étude d'impact dans le système fédéraliste suisse, thèse Lausanne 1991, p. 283/284; Pierre Moor, Problèmes d'organisation et de procédure, DEP 1992 p. 325/ 326).
2.3 L'arrêt attaqué ne met pas fin à la procédure d'autorisation de construire et d'assainissement du dépôt de carburants exploité par la société X._____. Il tranche toutefois définitivement les conditions auxquelles peuvent être délivrés les autorisations spéciales et le permis de construire nécessaires à la réalisation des travaux de transformation requis. Il s'agit ainsi d'une décision partielle sur le fond qui peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral dans le délai de trente jours prévu à l'art. 106 al. 1 OJ (cf. ATF 131 II 58 consid. 1.2 p. 61 et les arrêts cités). Ce délai a été observé en l'espèce.
2.4 La société X._____ est touchée plus que quiconque par l'arrêt du Tribunal administratif du 20 décembre 2004 qui ordonne des mesures d'assainissement de ses installations qu'elle tient pour illégales et qui subordonne l'octroi du permis de construire sollicité à une charge reprenant ces mesures. Elle a qualité pour agir selon l'art. 103 let. a OJ. La Commune d'Aigle est pour sa part également directement touchée par l'arrêt attaqué en tant que propriétaire voisine des installations dont la transformation et l'assainissement ont été autorisés par le Tribunal administratif, moyennant des conditions dont elle conteste la légalité; elle a, partant, qualité pour recourir en vertu de l'art. 103 let. a OJ, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si sa vocation pour agir devrait également lui être reconnue sur la base des art. 57 LPE et 103 let. c OJ (cf. en ce sens, Robert Zimmermann, op. cit., ch. 3.3, p. 406; Urs Jaisli, Katastrophenschutz nach "Schweizerhalle" unter Berücksichtigung des Risikomanagements im Kanton Basel-Landschaft, Liestal 1990, p. 40).
3.
Les recourantes ne contestent pas l'appréciation faite des risques inhérents à l'installation litigieuse, compte tenu des modifications envisagées, ni le calcul des distances de sécurité, tel qu'il résulte du plan formant l'annexe 4 du rapport succinct établi en février 2002; ainsi, il est constant que les distances de sécurité requises en cas de feu de bassin et d'explosion d'un nuage de gaz ne sont pas respectées par rapport aux parcelles nos 1208 et 1279 appartenant à la Commune d'Aigle situées en zone industrielle.
Les recourantes prétendent en revanche l'une et l'autre que la charge fixée dans l'ordre d'assainissement des installations et qui doit être reprise dans le permis de construire serait dépourvue de base légale. La société X._____ en déduit que l'autorisation de construire devrait lui être accordée sans aucune charge et condition, alors que la Commune d'Aigle estime au contraire que l'absence de réalisation des périmètres de sécurité devrait amener au refus pur et simple du permis de construire étant donné qu'aucune mesure de contrainte ne peut lui être imposée.
La première question à résoudre est celle de savoir si une autorisation de construire peut être accordée sous la condition suspensive de constitution de servitudes relevant du droit privé grevant les parcelles affectées partiellement par le risque inhérent à l'installation litigieuse. Dans la négative, il s'agira de déterminer quelles sont les

conséquences du non-respect des distances de sécurité pour le constructeur et, le cas échéant, pour les voisins concernés.
4.
Le droit suisse de la protection de l'environnement est régi par le principe de causalité, selon lequel celui qui est à l'origine d'une mesure protectrice nécessaire en supporte les frais (art. 74 al. 2 seconde phrase Cst. et 2 LPE). Cette règle vaut aussi en matière de protection contre les catastrophes; le législateur fédéral l'a traduite à l'art. 10 al. 1 LPE en ces termes:
"Quiconque exploite ou entend exploiter des installations qui, en cas d'événements extraordinaires, peuvent causer de graves dommages à l'homme ou à l'environnement, doit prendre les mesures propres à assurer la protection de la population et de l'environnement. Il y a notamment lieu de choisir un emplacement adéquat, de respecter les distances de sécurité nécessaires, de prendre des mesures techniques de sécurité, d'assurer la surveillance de l'installation et l'organisation du système d'alerte".
Fondé notamment sur l'art. 10 al. 4 LPE, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs, entrée en vigueur le 1er avril 1991. L'art. 10 LPE complété par cette ordonnance forme ainsi un domaine particulier de la protection de l'environnement où il s'agit non pas de limiter des nuisances existantes, tel le bruit ou le rayonnement non ionisant, mais de prévenir de graves dommages pour la population et l'environnement, résultant d'accidents majeurs qui peuvent se produire ultérieurement dans les entreprises utilisant des produits, des substances ou des déchets spéciaux ou lors de transport de marchandises dangereuses. Au demeurant, le dépôt d'hydrocarbures exploité par la société X._____ est assujetti à l'ordonnance sur les accidents majeurs, ce qui n'est pas contesté, cette ordonnance étant applicable aux entreprises qui détiennent de grandes quantités de matières dangereuses (art. 1er al. 2 OPAM).
5.
Le risque est déterminé par l'ampleur des dommages que subirait la population ou l'environnement à la suite d'accidents majeurs, et par la probabilité d'occurrence de ces derniers (art. 2 al. 5 OPAM). Il fait l'objet d'une évaluation de la part du détenteur qui fait l'objet d'un rapport succinct remis à l'autorité d'exécution (art. 5 OPAM). En cas de risque particulier (art. 4 OPAM) ou si l'examen du rapport succinct laisse apparaître des doutes quant au danger encouru, l'autorité ordonne une "étude de risque" (art. 6 OPAM).
Le rapport succinct donne une estimation de l'ampleur des dommages que pourraient subir la population et l'environnement (art. 5 al. 1 let. f OPAM) sur la base de scénarios d'accidents majeurs entraînant les dommages les plus graves pour la population et l'environnement, eu égard aux dangers potentiels existants. Les dommages potentiels sont mesurés au moyen d'indicateurs tels que le nombre de décès et le nombre de blessés. Ils sont déclarés graves pour tout indice d'accident majeur supérieur ou égal à 0.3, ce qui équivaut à un ordre de grandeur de 10 personnes décédées et de 100 personnes blessées (Directives de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Critères d'appréciation I pour l'ordonnance sur les accidents majeurs OPAM, septembre 1996, p. 5).
En l'occurrence, le remplacement de l'essence contenue dans les réservoirs du bassin A et des huiles de chauffage stockées dans les réservoirs du bassin B par du kérosène constitue une modification des installations existantes qui nécessite l'octroi d'une autorisation de construire et une nouvelle évaluation du risque sur la base d'un rapport succinct, conformément aux art. 5 al. 3 et 6 al. 3 let. a OPAM, ce que les parties ne contestent pas non plus. La constatation du non-respect des distances de sécurité sur les deux parcelles de la commune résulte de l'examen des risques décrits dans le rapport succinct établi dans la présente cause. Ni les autorités, ni les parties n'ont requis l'établissement d'une étude de risque, dans la mesure où le risque a été jugé acceptable. Il est par ailleurs constant que le dépôt de carburants doit en tout état de cause être assaini dès lors que le dispositif de défense contre l'incendie n'est actuellement pas conforme à l'ordonnance sur les accidents majeurs, la question de savoir si le non-respect des distances de sécurité impose l'assainissement de l'entreprise et le refus du permis de construire faisant précisément l'objet du litige (cf. à ce sujet, voir Hansjörg Seiler, Rechtsgleichheit und
Störfallrecht, DEP 1993 p. 226).
6.
L'objectif de l'art. 10 LPE est de contenir les risques d'accidents majeurs dans la portion la plus restreinte possible. En ce qui concerne les mesures de prévention, le Conseil fédéral a indiqué qu'elles "doivent être prises en priorité sur les lieux mêmes du danger et dans ses environs immédiats. Elles comprennent avant tout des dispositifs techniques de sécurité, des installations de surveillance, l'équipement et l'entraînement de groupes

d'intervention spéciaux, formés du personnel d'exploitation. Comme elles ne suppriment pas tous les risques, il est judicieux de prévoir des mesures contre les conséquences funestes que pourrait avoir une extension des dégâts à l'extérieur; la loi prescrit le choix d'un emplacement adéquat et le respect des distances de sécurité indispensables" (Message du Conseil fédéral relatif à une loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) du 31 octobre 1979, FF 1979 III 782). La notion de protection ne doit pas être comprise de manière absolue, dans la mesure où le risque zéro ne pourrait être garanti que par l'interdiction de l'installation (ATF 126 II 300 consid. 4e/aa p. 312 et les références citées; Christoph Errass, Katastrophenschutz, Materielle Vorgaben von Art. 10 Abs. 1 und 4 USG,
thèse Fribourg 1998, p. 208). L'art. 10 al. 1 LPE n'est en effet pas orienté vers les mesures, mais vers le but; il exige non pas des mesures déterminées, mais un niveau de protection suffisant (cf. Markus Schülin, Katastrophenschutz : grundsätzliche Erwägungen aus rechtlicher Sicht, thèse Bâle 1990, p. 103/104). Dans un arrêt rendu avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur les accidents majeurs, le Tribunal fédéral a précisé que l'art. 10 al. 1 LPE s'appliquait aux particuliers et leur imposait directement des obligations (ATF 113 Ib 60 consid. 3a p. 62).
L'art. 3 OPAM, sous le titre "mesures de sécurité générales", exige du détenteur d'une entreprise qu'il prenne toutes les mesures adéquates pour diminuer les risques. Sont considérées comme telles, les mesures disponibles selon l'état de la technique, complétées par les mesures conformes à son expérience, pour autant qu'elles soient financièrement supportables. En font partie les mesures qui permettent de réduire le danger potentiel, d'empêcher les accidents majeurs et d'en limiter les conséquences (al. 1). Lors du choix des mesures, on tiendra compte des causes possibles d'accidents majeurs propres à l'entreprise ou à son voisinage, comme des interventions des personnes non autorisées (al. 2). Au moment d'engager les mesures, l'autorité appliquera tout spécialement les principes énoncés à l'annexe 2 (al. 3). L'art. 8 al. 1 OPAM, sous le titre "mesures de sécurité supplémentaires", prévoit que si le risque n'est pas acceptable, l'autorité d'exécution ordonne les mesures supplémentaires qui s'imposent. Elle est également en droit, au besoin, de restreindre l'exploitation ou la circulation, voire de l'interdire. Ainsi, l'ordonnance sur les accidents majeurs prévoit des mesures préventives de deux niveaux d'intensité en fonction de
l'acceptabilité du danger.
L'annexe 2.1 de l'ordonnance sur les accidents majeurs indique les principes dont le détenteur d'une entreprise utilisant des substances, des préparations ou des déchets spéciaux doit tenir compte lorsqu'il prend les mesures de sécurité générales. Ainsi, selon la lettre a de cette annexe, le détenteur "doit choisir un site approprié et respecter les distances nécessaires".
Conformément à l'art. 22 OPAM, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage a élaboré des directives, auxquelles le Tribunal fédéral s'est déjà référé (ATF 127 II 18), qui explicitent les principales dispositions de l'ordonnance et visent notamment les mesures de sécurité à prendre, pour les entreprises utilisant des substances, des produits et des déchets spéciaux. Ces directives ont été complétées par un rapport-cadre établi conjointement par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage et la société Carbura le 31 décembre 1998 et révisé le 11 novembre 1999 concernant la prévention des accidents majeurs dans les installations de stockage d'hydrocarbures. Les accidents majeurs potentiels se répartissent en trois scénarios principaux, en fonction de leurs effets sur le site et dans le voisinage. C'est ainsi que pour le scénario "incendie d'un bassin", le rapport-cadre propose de définir des rayons de létalité pour l'homme, nommés R50 (létalité 50 %) et R1 (létalité 1 %), sur le voisinage de chaque bassin considéré, en fonction du rayonnement de chaleur.
Cela étant, il ressort de l'art. 10 al. 1 LPE, de l'art. 3 OPAM a contrario et de l'annexe 2 à l'OPAM que les distances de sécurité font partie des mesures de sécurité préventives générales auxquelles il ne peut en principe pas être renoncé et qui s'imposent au détenteur d'une installation potentiellement dangereuse. En particulier, la loi et l'annexe 2 les mentionnent expressément sous forme contraignante pour le détenteur sans introduire de cautèle de nature à réduire la portée de cette exigence (cf. en ce sens, Christoph Errass, op. cit., p. 231; Gerhard Schmid, Selbstverantwortung und behördliche Kontrolle im Umweltrecht, in Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag, Zurich 1989, p. 562; Hansjörg Seiler, Staats- und verwaltungsrechtliche Fragen der Bewertung technischer Risiken, insbesondere am Beispiel des Vollzugs von Artikel 10 Umweltschutzgesetz, RJB 130/1994 ch. 4.3.7 p. 20).
Pour le cas concret, le détenteur, dans son rapport succinct, met en évidence des rayons de létalité R50 et R1 empiétant sur les parcelles de la Commune d'Aigle sur une profondeur de 35 mètres environ, respectivement de 70 mètres environ en cas d'incendie du bassin C; de plus, il relève notamment que le risque est acceptable

si le périmètre R50 était classé en zone de verdure ou occupé par un parking ou un dépôt/magasin, un maximum de deux personnes étant tolérable. Considérant l'absence de toute construction sur les parcelles voisines, l'Etablissement cantonal d'assurance a pour sa part réservé toutes mesures constructives sur les parcelles voisines au dépôt dans les périmètres R1 et R50 selon l'affectation future des constructions. Quant au Service cantonal de l'environnement et de l'énergie, il admet également que le risque est acceptable vu le voisinage existant et les mesures de sécurité prévues, non sans préciser qu'en fonction de la fréquentation et des distances des constructions futures, le détenteur des installations devra réévaluer son risque selon l'OPAM et prendre toutes mesures complémentaires pour amener le risque à un niveau acceptable, le cas échéant sur la base d'une étude de risque.
Le point de vue des autorités cantonales selon lequel l'autorisation de construire peut, nonobstant le non-respect des distances de sécurité, être accordée en l'absence de constructions sur les parcelles voisines, ne saurait convaincre car il contredit le principe de causalité exprimé aux art. 10 al. 1 LPE, 3 et 8 OPAM, selon lequel celui qui crée une situation dangereuse pour le voisinage par l'exploitation de son entreprise doit prendre lui-même les mesures adéquates pour éliminer le dommage ou le ramener à des conditions acceptables.
L'absence de constructions sur les parcelles voisines constructibles ne saurait en effet être considérée comme un élément déterminant qui permettrait au détenteur d'ériger ou de modifier une installation potentiellement dangereuse pour la population et l'environnement en raison d'un risque d'accident majeur sans respecter les distances de sécurité. Le Tribunal fédéral a en effet admis que les terrains libres en zone constructible sont en général bâtis dans un délai prévisible (ATF 128 II 340 consid. 3.7 p. 349; Alexandra Gerber, Téléphonie mobile dans la jurisprudence du Tribunal fédéral : aspects de droit public, DEP 2004 p. 735/736), ce que le détenteur en l'occurrence admet dans l'introduction de son rapport succinct.
Aussi, dans de telles circonstances, la délivrance d'une autorisation de construire introduirait une insécurité juridique préjudiciable aux intérêts de toutes les parties dans la mesure où une nouvelle évaluation du risque s'imposerait dès l'instant où une construction serait envisagée sur l'une des parcelles voisines intégrées dans les périmètres de létalité. En corollaire, sur le plan économique, le détenteur ne serait pas assuré de pouvoir user de son installation durablement de telle manière que son investissement puisse être rentabilisé. Quant aux propriétaires voisins concernés, ils devraient vraisemblablement subir des difficultés supplémentaires en cas de projet de construction sur leur parcelle, l'octroi des autorisations de construire étant susceptible d'être retardé par la détermination des mesures à prendre sur l'installation dangereuse; enfin, le cas échéant, il pourrait en découler une diminution de la valeur de leurs biens-fonds sur le marché immobilier.
Le détenteur n'est pas délié pour autant de l'obligation de respecter les distances de sécurité sous prétexte que le risque a été jugé acceptable (Hansjörg Seiler, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, ch. 64 ad art. 10, p. 34; Directives de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage relative aux critères d'appréciation pour l'ordonnance sur les accidents majeurs, septembre 1996, ch. 3.3.3, p. 11), en tout cas lorsque, comme en l'espèce, l'appréciation du caractère acceptable a été faite sans tenir compte de la constructibilité des parcelles avoisinantes. Il ne saurait pas davantage s'affranchir de cette obligation au motif qu'il assume une tâche d'intérêt public en participant activement à la garantie de l'approvisionnement du pays en hydrocarbures, respectivement en garantissant un stockage de ces produits en vue d'une crise (art. 102 Cst. et 2 de la loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays [LAP; RS 531]) ou que ses installations ont été édifiées en leur temps de manière conforme au droit en vigueur. Il a au contraire un devoir de sécurité générale qu'il lui appartient de respecter en tout temps en adaptant, si nécessaire, ses installations aux modifications qui interviennent dans les conditions
d'exploitation ou de voisinage (cf. art. 5 al. 3 OPAM).
L'arrêt attaqué est donc bien fondé en tant qu'il admet que les distances de sécurité doivent être respectées et que cette obligation ne peut pas être différée à la présentation ultérieure d'un projet concret sur les parcelles voisines. La solution exigeant le respect immédiat des distances requises en matière de mesures de prévention des accidents majeurs en zone constructible non construite, correspond d'ailleurs à celle admise par la pratique développée en matière de protection contre les nuisances, soit contre le rayonnement non ionisant (ATF 128 II 340 consid. 2 à 5, spéc. consid. 3.7, p. 343 ss) ou le bruit (ATF 131 II 616 consid. 3 p. 618 ss, spéc. consid. 3.4.2 p. 622), dans des contextes normatifs certes différents.
7.
La question se pose dès lors de savoir comment il convient d'assurer le respect des distances de sécurité évoquées dans le rapport succinct.

Si cette mesure ne présente aucune difficulté majeure lorsque le détenteur est propriétaire des terrains concernés, tel n'est en revanche pas le cas lorsque ceux-ci sont la propriété de tiers et sont classés en zone constructible.
Le respect des distances de sécurité peut alors être garanti par une mesure d'aménagement du territoire, notamment par le classement des terrains concernés dans une zone inconstructible ou dans une zone de protection où seules seraient tolérées les activités compatibles avec le risque inhérent à l'installation potentiellement dangereuse, telle une zone de danger au sens de l'art. 18 LAT, éventuellement moyennant une indemnité pour expropriation matérielle (Hansjörg Seiler, Recht und technische Risiken, Zurich 1997, p. 134/135). Le détenteur ne peut cependant exiger des autorités de planification ou de l'autorité compétente pour exécuter l'art. 10 LPE qu'elles ordonnent des mesures de planification propres à assurer le respect des distances de sécurité (Hansjörg Seiler, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, mars 2001, ch. 73 ad art. 10 LPE, p. 37/38; Andreas F. Bienz, Risikobasierte Sicherheitsbeurteilung von zivilen Sprengstofflagern : Schlussbericht, Berne 2000, p. 13). Il ne ressort pas du dossier qu'une telle mesure planificatrice ait été engagée dans la présente cause.
Le respect des distances de sécurité pourrait en principe aussi être garanti par le biais de l'expropriation formelle au sens de l'art. 17 LAP si les conditions en étaient remplies. Il ne ressort pas non plus du dossier que lesdites conditions soient remplies et encore moins qu'une telle procédure ait été, en l'état, envisagée.
Enfin, le respect des distances de sécurité peut aussi être assuré par l'achat des terrains en cause ou l'inscription de servitudes acquises de gré à gré. Cependant, conformément au principe de causalité, il est exclu pour l'autorité administrative d'imposer aux voisins, comme cela est le cas en matière de protection des immissions, des obligations positives ou des mesures de sécurité, fût-ce aux frais du détenteur de l'installation. De telles mesures ne peuvent en effet être mises à la charge des tiers qu'en vertu d'autres normes juridiques expresses, la clause générale de police ne pouvant être invoquée en l'absence d'un danger réel et imminent (Christoph Errass, op. cit., p. 149/150; Hans Reinhard, Allgemeines Polizeirecht, thèse Berne 1993, p. 175; Hansjörg Seiler, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, ch. 41 ad art. 10 LPE, p. 19/20; cf. arrêt 1P.799/1993 du 29 décembre 1994 consid. 3c). En l'occurrence, l'art. 10 al. 1 LPE ne constitue pas une base légale suffisante pour imposer des obligations à des tiers sous la forme d'une servitude foncière (Seiler, op. cit., ch. 72 ad art. 10 LPE, p. 37). La référence faite à cet égard par le Conseil fédéral dans son message relatif à une loi fédérale sur la protection de l'environnement à
l'inscription de servitudes pour assurer le respect de ces distances est insuffisante (FF 1979 III 782). A défaut de base légale, l'acquisition des surfaces concernées ou l'inscription d'une servitude foncière grevant les parcelles touchées ne peuvent intervenir que sur une base volontaire et consensuelle des parties intéressées et ne sauraient être imposées par l'autorité administrative ou judiciaire directement ou par le biais d'une charge assortie au permis de construire.
Cela étant, le Tribunal administratif ne saurait être suivi lorsqu'il impose aux parties l'inscription de servitudes relevant du droit privé ou, du moins, qu'il fait dépendre d'une telle exigence l'octroi de l'autorisation de construire. Les deux recours sont dès lors bien fondés sur ce point.
8.
Le fait que les distances de sécurité ne soient pas juridiquement garanties s'oppose à la délivrance du permis de construire à la société X._____, pour les raisons évoquées ci-dessus. En ce sens, la conclusion de la société X._____ tendant à ce qu'elle soit mise au bénéfice d'un permis de construire libre de conditions et de charges doit être écartée. L'inobservation des distances de sécurité n'équivaut toutefois pas nécessairement à un refus définitif du permis de construire. En effet, il n'est pas exclu que d'autres mesures de nature constructive, technique ou organisationnelle, au sens des art. 3 et 8 OPAM, puissent être envisagées sur l'installation elle-même de manière à réduire les distances de sécurité aux limites de la parcelle ou à parer le danger potentiel dans des proportions admissibles, au besoin après l'établissement d'une étude de risque. Il ne ressort en tout cas pas du dossier que de telles mesures aient été concrètement recherchées. Un tel examen est d'autant plus nécessaire, s'agissant d'installations existantes qui ne respectent pas les distances de sécurité en principe exigibles, mais dont la non-exploitation, en tout cas partielle, apparaîtrait comme une mesure sinon disproportionnée, du moins
particulièrement lourde économiquement. Au vu du dossier, le Tribunal fédéral n'est pas en mesure de se prononcer à cet égard. Cela étant, il y a lieu d'annuler l'arrêt attaqué et de renvoyer le dossier au Tribunal administratif pour qu'il statue à nouveau dans le sens des considérants.
9.
Les recourantes obtiennent toutes deux gain de cause en ce qui concerne l'annulation de l'arrêt attaqué en rai-

son d'une violation du principe de la légalité; en revanche, la société X._____ voit sa conclusion visant à l'octroi d'un permis de construire sans charge ni conditions rejetée, alors que les conclusions de la Commune d'Aigle sont intégralement admises. Dans ces circonstances, il y a lieu de mettre une partie des frais de justice à la charge de la société X._____, dans la mesure où aucun émolument judiciaire ne peut être exigé du Service cantonal de l'environnement et de l'énergie, qui a appuyé le recours (art. 156 al. 2 OJ). En tant que propriétaire privé, la Commune d'Aigle a droit à des dépens qui seront répartis à parts égales entre le canton de Vaud et la société X._____ (art. 159 al. 1, 3 et 6 OJ). Cette dernière, qui obtient partiellement gain de cause, a droit à des dépens réduits de la part du canton de Vaud.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Les causes 1A.14/2005 et 1A.18/2005 sont jointes.
2.
Le recours de la Commune d'Aigle est admis.
3.
Le recours de la société X._____ est partiellement admis.
4.
L'arrêt attaqué est annulé et la cause renvoyée au Tribunal administratif du canton de Vaud pour nouvelle décision dans le sens des considérants.
5.
Un émolument judiciaire réduit de 1'500 fr. est mis à la charge de la société X._____.
6.
Une indemnité de 2'000 fr. est allouée à la Commune d'Aigle à titre de dépens, à la charge du canton de Vaud, d'une part, et de la société X._____, d'autre part, à raison de 1'000 fr. chacun.
7.
Une indemnité de 1'000 fr. est allouée à la société X._____ à titre de dépens, à la charge du canton de Vaud.
8.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties, à l'Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels, au Département de la sécurité et de l'environnement et au Tribunal administratif du canton de Vaud, ainsi qu'à l'Office fédéral de l'environnement.
Lausanne, le 8 août 2006
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: