

## ENVIRONNEMENT - POLICE ADMINISTRATIVE

# Le maire et la gestion des sols pollués

- Le maire devrait affirmer sa nouvelle responsabilité administrative dans la protection des sites pollués (I).
- La probable mise en cause, à titre subsidiaire, du propriétaire du terrain, devrait contribuer à assurer une meilleure prise en charge de ces sites (II).
- La loi Alur sécurise les opérations de préemption des terrains affectés par des pollutions (III).
- La jurisprudence prend en compte l'état du terrain pour la fixation de l'indemnité d'expropriation (IV).

**A**uparavant appréhendé uniquement du point de vue du droit des déchets ou de celui des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), le nouveau régime juridique des sols pollués est en pleine expansion et tend à placer le maire au cœur du dispositif.

Avec l'émergence d'une nouvelle police administrative spécialement dédiée, tout d'abord, les sols pollués interpellent de plus en plus les collectivités territoriales et le maire sera sans doute appelé à jouer un rôle important dans la protection de ces sites et la répression des atteintes qui leur sont portées (I).

L'élargissement du champ des responsabilités, et notamment la mise en cause, à titre subsidiaire, du propriétaire du terrain, devraient également contribuer à assurer une meilleure prise en charge des sites pollués (II).

L'entrée en vigueur de la loi Alur va permettre de renforcer l'information du titulaire du droit de préemption urbain quant aux pollutions susceptibles d'affecter le terrain qu'il envisage de préempter, ce qui devrait permettre une meilleure sécurisation de telles opérations (III).

Enfin, et d'un point de vue financier, la question des sols pollués est particulièrement prégnante en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, dans la mesure où la jurisprudence prend désormais clairement en compte l'état de pollution du terrain pour la fixation de l'indemnité d'expropriation, sans rechercher le responsable d'une telle pollution (IV).

## I. La nouvelle police administrative des sols pollués, une compétence en partie confiée au maire ?

### Etat du droit avant 2010

Jusqu'en 2010, les sols pollués non excavés étaient considérés comme des déchets et relevaient de la police administrative spéciale applicable en la matière (1) exercée par le maire.

La jurisprudence considérait ainsi par exemple qu'un terrain pollué par des métaux lourds constituait un déchet dès lors que ces polluants n'étaient pas séparables des terres affectées (2).

Lorsque la pollution résultait de l'activité d'une installation classée, la police administrative spéciale applicable aux ICPE, placée sous l'égide du préfet, était également mobilisable.

### L'ordonnance du 17 décembre 2010

L'émergence d'un régime juridique spécifique aux sols pollués est issue de l'ordonnance du 17 décembre 2010 (3) transposant la directive européenne du 19 novembre 2008 (4). Ce texte a clairement dissocié le régime juridique des sols pollués de celui des déchets, notamment, en introduisant un nouvel article L.556-1 au Code de l'environnement aux termes duquel « en cas de pollution des sols ou de risque de pollution des sols, l'autorité titulaire du pouvoir de police peut, après mise en demeure, assurer d'office l'exécution des travaux nécessaires aux frais du responsable (...) » (5).

Est ainsi créée une nouvelle police administrative des sols pollués aux termes de laquelle l'autorité administrative dispose d'un pouvoir de poursuite à l'égard de « l'exploitant du site pollué » ou du « responsable de la pollution ».

### Les terres polluées non excavées ne sont pas des déchets

Dans le même temps, l'article L.541-4-1 du Code de l'environnement également issu de l'ordonnance de 2010 a logiquement exclu du champ d'application des dispositions relatives aux déchets, les sols pollués non excavés.

### L'autorité titulaire de la police administrative des sols pollués

La question de l'identité de l'autorité de police n'a toutefois pas été clairement abordée par le législateur, qui s'est borné à mentionner « l'autorité titulaire du pouvoir de police », sans plus de précision. (...)

### RÉFÉRENCES

- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) (JO du 26 mars 2014 p. 5809)
- Ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets (JO du 18 décembre 2010 p. 2230)
- Directive n° 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives (JOUE n° L.312 du 22 novembre 2008)
- Code de l'environnement, articles L.541-4-1 et L.556-1
- Code de l'expropriation, article L.13-14
- Code de l'urbanisme, article L.213-2

## Le maire et la gestion des sols pollués

[...] Un décret du 2 janvier 2013 (6) est venu partiellement clarifier la situation en procédant notamment à la création de l'article R.556-1 du Code de l'environnement, lequel précise que, lorsque la pollution mentionnée à l'article L.556-1 est causée par une ICPE, l'autorité de police compétente pour mettre en œuvre les mesures prévues à cet article est le préfet.

L'incertitude demeure toutefois dans le cas de pollutions non issues de l'activité d'une installation classée, question d'importance puisque les pollutions résultant d'une installation classée ne constituent pas la majorité des atteintes à l'environnement, loin s'en faut. Selon le site BASIAS (7), sur les 251 000 sites pollués recensés en 2010, 70 % n'ont en effet pas connu l'assise d'une ICPE.

### Le rôle du maire

Dans ces dernières hypothèses, il paraît vraisemblable que les pouvoirs issus de cette nouvelle police spéciale soient confiés au maire.

La confirmation de ce point par un texte réglementaire et, à défaut, par la jurisprudence, est particulièrement importante pour le maire puisqu'il sera alors chargé de contrôler la gestion des terres polluées non excavées non issues d'une ICPE et son éventuelle responsabilité pourra éventuellement être engagée en cas de carence.

En toute hypothèse, la compétence du maire en matière de sols pollués est aujourd'hui particulièrement significative dès lors que, comme on l'a vu, ce dernier est titulaire des pouvoirs de police spéciale en matière de déchets (c'est-à-dire dès lors que les terres polluées auront été excavées), mais également au titre de ses pouvoirs de police administrative générale, qui lui permettent d'agir en cas de danger imminent pour la sécurité publique.

## II. La responsabilité du propriétaire du terrain pollué en cas de disparition du responsable de la pollution

### Hypothèse de l'absence d'un responsable identifiable

L'émergence d'un régime juridique spécifique aux sols pollués, par l'introduction de l'article L.556-1 dans le Code de l'environnement, n'avait pas permis de régler clairement le cas où le responsable de la pollution aura disparu. En effet, si l'ordonnance du 17 décembre 2010 avait prévu que les travaux nécessaires pourront être exécutés d'office aux frais du responsable de la pollution après mise en demeure et qu'en cas de disparition de ce dernier, l'Etat, avec le concours éventuel des collectivités territoriales, pourra confier cette remise en état à l'ADEME, le texte n'évoquait toutefois pas expressément la question de la responsabilité du propriétaire du terrain (8).

### La jurisprudence rendue en matière de déchets et d'ICPE

Pourtant, l'examen des décisions juridictionnelles rendues en matière de déchets permettait déjà de présager la mise en cause à venir du propriétaire du terrain en matière de sols pollués.

En effet, dans ce domaine, tant le Conseil d'Etat (9) que la Cour de cassation (10) ont retenu la responsabilité du propriétaire du terrain en sa qualité de détenteur des déchets.

### Une responsabilité subsidiaire du propriétaire annoncée

Plus récemment, le Conseil d'Etat a rendu deux importantes décisions aux termes desquelles la haute juridiction a considéré que la responsabilité du propriétaire du terrain au titre de la police des déchets ne revêt qu'un caractère subsidiaire par rapport à celle encourue par le producteur ou les autres détenteurs de ces déchets et peut être recherchée s'il apparaît que tout autre détenteur de ces déchets est inconnu ou a disparu (11). Le Conseil d'Etat a d'ailleurs confirmé cette dernière analyse aux termes d'un arrêt du 25 septembre 2013 « Commune de Palais-sur-Vienne » venu clore la désormais célèbre affaire « Wattelet » (12). Vu la proximité des deux régimes juridiques, la voie était manifestement ouverte à la mise en cause du propriétaire.

### Une responsabilité récemment consacrée

La réforme attendue n'est toutefois pas issue de la jurisprudence mais du législateur avec l'adoption de la loi Alur le 24 mars 2014. Deux nouveaux articles sont en effet venus compléter le dispositif résultant de l'ordonnance de 2010 et notamment l'article L.556-3 du Code de l'environnement, qui prévoit expressément que sera considéré comme responsable, à défaut d'un exploitant d'une ICPE, d'un producteur ou d'un détenteur des déchets, « le propriétaire de l'assise foncière des sols pollués, à moins qu'il ne démontre être étranger à la pollution des sols, ne pas l'avoir permise par sa négligence et ne pas avoir pu connaître son état de pollution » (13).

Les possibilités de s'exonérer de cette responsabilité étant, comme on le voit, très limitées, il est manifeste que le législateur a souhaité étendre le champ des responsabilités en matière de sols pollués afin de limiter les hypothèses dans lesquelles aucun responsable ne serait appréhendable. Ce nouveau dispositif devrait ainsi favoriser la reconversion des friches industrielles, l'un des objectifs les plus marquants de la loi Alur.

## III. Droit de préemption urbain et pollution des sols : les améliorations de la loi Alur

### Déclaration d'intention d'aliéner et pollution

Le droit de préemption permet à l'autorité compétente d'acquérir un bien en se substituant à l'acquéreur initial, le vendeur étant contraint, en vertu des dispositions

de l'article L.213-2 du Code de l'urbanisme, de déclarer en amont son intention d'aliéner son bien.

La déclaration d'intention d'aliéner (DIA) est un formulaire Cerfa dont les seules mentions obligatoires sont l'indication du prix et « les conditions de l'aliénation projetée ». Néanmoins, la promesse de vente n'a pas à être jointe à la DIA, de même que les diagnostics techniques obligatoires selon le droit commun, ce qui peut bien évidemment poser de grandes difficultés pour l'autorité préemptrice. C'est le cas notamment s'il apparaît que le terrain que celle-ci souhaite acquérir est pollué.

### L'arrêt de la Cour de cassation

En la matière, l'arrêt de principe énoncé par la Cour de cassation dans sa décision du 7 novembre 2012 a été comme un coup de tonnerre (14).

Dans cet arrêt, l'acquéreur évincé avait quant à lui été informé de la pollution du terrain par un rapport annexé à l'acte sous seing privé mais ce rapport n'avait pas été joint à la DIA. C'est ce que la commune avait remis en cause en soutenant que la pollution devait être considérée comme un vice caché impliquant l'annulation de la vente.

Face à ce cas, le juge judiciaire a posé le principe tenant à ce que le titulaire du droit de préemption, dès lors qu'il bénéficie des services compétents pour se renseigner sur l'état du terrain dans le délai de deux mois dont il dispose pour exercer ce droit, ne peut pas soutenir que la pollution (connue par l'acquéreur évincé) serait un vice caché. En d'autres termes, cet élément n'est pas de nature à rompre le lien contractuel. Dans ces conditions, il appartient aux services compétents de systématiquement solliciter du vendeur la copie de la promesse de vente. Toutefois, de première part, le vendeur n'est pas obligé de le faire. De seconde part, relevons que les services compétents n'ont pas toujours les capacités de connaître avec précision l'état des sols de toutes les parcelles du territoire. En réalité, par cet arrêt sévère, le juge de cassation a surtout souhaité faire réagir le législateur pour qu'il règle cette question fondamentale.

### La loi Alur

Cet appel n'a pas été vain puisque la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (Alur), prévoit un certain nombre de mesures pour pallier ces problématiques en renforçant l'information donnée au titulaire du droit de préemption (15). L'objectif poursuivi est ainsi de permettre à ce dernier de « prendre sa décision en toute connaissance de cause », en ayant bénéficié d'informations suffisantes sur la consistance et l'état du bien notamment (16).

L'article L.213-2 du Code de l'urbanisme a ainsi été modifié par ladite loi en prévoyant désormais d'enrichir le contenu de la DIA par une obligation d'y inscrire les informations dues au titre de l'article L.514-20 du Code de l'environnement relatif aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation et à enregistrement.

En outre, est expressément ajoutée la possibilité pour le titulaire du droit de préemption de solliciter du propriétaire, dans le délai de deux mois à compter de la notification de la DIA, la production des documents permettant d'apprécier la consistance du bien et l'état de l'immeuble. La liste des documents susceptibles d'être sollicités par l'autorité compétente sera fixée par décret en Conseil d'Etat. Surtout, cette demande aura pour effet de suspendre le délai d'instruction de la déclaration jusqu'à la réception des pièces demandées. Si le délai d'instruction restant est inférieur à un mois, un délai d'un mois sera alors imparti à l'autorité préemptrice pour prendre sa décision « en toute connaissance de cause ».

Enfin, ajoutons qu'est encore prévue la faculté, pour le titulaire du droit de préemption, de demander à visiter le bien afin qu'il soit pleinement éclairé sur la situation exacte de l'immeuble et sur son état mais également de diminuer « les risques de surcoûts voire d'abandons des projets objets de la préemption » (étude d'impact du projet de loi).

L'édiction de ces nouvelles dispositions permettra sans nul doute de faciliter l'exercice du droit de préemption sur des biens dont les sous-sols sont pollués, notamment quant à la question du prix, puisque le titulaire du droit de préemption pourra être informé en amont de la situation exacte du bien. L'on peut ainsi espérer que, dans les hypothèses de fixation judiciaire du prix, le mémoire de saisine de la juridiction soit véritablement en adéquation avec la consistance exacte des biens préemptés, permettant au juge de l'expropriation et aux parties d'être parfaitement informés dès le début de l'instance de l'ensemble des problématiques à traiter.

## IV. La prise en compte par le juge de l'état de pollution d'un bien dans le cadre d'une expropriation pour cause d'utilité publique

### Devoir de l'autorité expropriante

En matière d'expropriation, la question de la prise en compte de l'état de pollution des sols peut se poser lors d'une opération spécifique de reconversion d'un site pollué ou dans le cadre de l'évaluation, par le juge de l'expropriation, d'une ou plusieurs parcelles sur lesquelles une activité polluante était exercée.

Dans ces hypothèses, l'autorité expropriante est confrontée à deux interrogations majeures : dans quelles conditions l'état de pollution d'un bien exproprié est-il pris en compte dans le cadre de la fixation judiciaire des indemnités d'expropriation ? L'identification de la personne responsable de la pollution constitue-t-elle un élément déterminant de l'évaluation d'un bien exproprié ?

La réponse à ces questions est essentielle. D'une part, la pollution d'un bien exproprié ne constitue pas un facteur automatique de moins-value pour le juge de l'expropriation et d'autre part, cette prise en compte de- (...)

## Le maire et la gestion des sols pollués

[...] meure à la charge du propriétaire exproprié, qu'il soit ou non à l'origine de la pollution affectant son bien.

### ● La pollution : un facteur non-automatique de moins-value d'un bien exproprié

Conformément aux dispositions de l'article L.13-14 du Code de l'expropriation (17), l'existence de pollution doit être prise en considération pour déterminer la consistance matérielle d'un bien exproprié. Ainsi, tel bien faisant l'objet d'une prise à bail ou d'un encombrement, la présence de pollution constitue un élément de moins-value, lequel se traduit généralement par la pratique d'un abattement sur la valeur vénale du bien (18), par une déduction des frais de dépollution ou de réhabilitation du bien préalablement calculés (19), voire par une diminution de la valeur unitaire du bien (20). Toutefois, la pollution ne saurait être un facteur de moins-value affectant automatiquement un terrain exproprié et justifiant, par là même, une diminution de l'indemnité fixée par le juge de l'expropriation.

Il apparaît en effet que la jurisprudence a conditionné la prise en compte de la présence de pollution à l'existence de coûts de dépollution ou de réhabilitation pour l'acquéreur (21). En d'autres termes, l'existence de pollution ne saurait induire une diminution de l'indemnité d'expropriation que dans les cas où il est établi que des mesures spéciales de dépollution devraient être engagées. Cette condition implique en outre que la dépollution des sols soit nécessaire au regard de l'utilisation future des sols. A titre d'illustration, la Cour de cassation a jugé que « la pollution existante sur le terrain n'était pas de nature à faire obstacle à son utilisation dans les limites autorisées par le plan d'occupation des sols [...], la cour d'appel [...] a pu retenir que le coût de dépollution n'avait pas à être déduit de la valeur du terrain [...] » (22). Si la nécessité de dépolluer le site exproprié constitue un élément d'appré-

ciation de la valeur de ce dernier, en revanche, l'identité de la personne responsable de la pollution semble être indifférente à cette appréciation.

### ● L'indifférence de l'identité de la personne responsable de la pollution

Par deux arrêts du 25 février 2011, la cour d'appel de Rennes a affirmé que la circonstance qu'un tiers devrait prendre en charge la pollution de parcelles expropriées constituait « un problème indépendant de l'évaluation de la parcelle » (23). Ces arrêts ont été récemment confirmés par la Cour de cassation, laquelle a rappelé que les parcelles expropriées devaient être évaluées en tenant compte notamment, de la présence de pollution et ce, même si celle-ci « ne devait pas être prise en charge par l'exproprié » (24).

Dans la lignée de ces jurisprudences, la cour d'appel de Rennes a également pratiqué un abattement sur la valeur unitaire d'un bien pollué en précisant que « les expropriés ne sauraient pas davantage venir prétendre qu'ils ne sont pas les pollueurs dans la mesure où il leur appartenait d'aménager leur parcelle pour en rendre l'accès impossible aux gens du voyage, auteur selon eux de la pollution » (25). En conséquence, et même dans l'hypothèse où il serait prouvé que la pollution était le fait d'un tiers, le juge de l'expropriation diminue en principe l'indemnité d'expropriation revenant au propriétaire d'un bien exproprié, à charge pour ce dernier de se retourner contre le tiers pollueur devant le juge de droit commun. Ainsi, les coûts de dépollution d'un bien induisent, s'ils sont nécessaires, une diminution de la valeur du bien laquelle est opérée par le juge de l'expropriation, sans rechercher et sans juger la personne responsable de ladite pollution. Le refus du juge de l'expropriation de se prononcer sur l'identité de la personne responsable de la pollution d'un bien exproprié semble justifié. En effet, il s'agit d'une question ne relevant pas de sa compétence, laquelle est strictement définie à l'article L.13-8 du Code de l'expropriation (26). ■

(1) La loi Bachelot du 30 juillet 2003 avait en effet étendu la police des déchets à la pollution des sols et aux risques de pollution des sols aux termes de l'article L.543-1 ancien du Code de l'environnement.

(2) CAA Versailles, 10 mai 2007, Cne de Saint-Chéron, n° 05VE01492.

(3) Ord. n° 2010-1579, 17 décembre 2010, portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets : JO du 18 décembre 2010.

(4) Dir. 2008/98/CE, relative aux déchets et abrogeant certaines directives : JOUE du 22 novembre 2008.

(5) CE, 26 juillet 2011, « commune de Palais-sur-Vienne, n° 328651 », - voir également CE, 23 novembre 2011, « MODEV », n° 325334.

(6) Décret n° 2013-5 du 2 janvier 2013 « relatif à la prévention et au traitement de la pollution des sols ».

(7) <http://basias.brgm.fr>

(8) Article L.556-1 du Code de l'environnement.

(9) CE, 26 juillet 2011, Commune de Palais-sur-Vienne n° 328651 - voir également CE, 23 novembre 2011, « Modev », n° 325334.

(10) Cass. 3<sup>e</sup> civ. 11 juillet 2012, n° 11-10.478 « Ademe » : le propriétaire du terrain est responsable des travaux de remise en état « à moins qu'il ne démontre être étranger au fait de leur abandon et ne l'avoir pas permis ou facilité par négligence ou complaisance ».

(11) CE, 1<sup>er</sup> mars 2013, « Stés Natiocrédimurs et Finamur », n° 354188.

(12) [http://www.senat.fr/seances/s201310/s20131026/s20131026001.html#Niv1\\_SOM1](http://www.senat.fr/seances/s201310/s20131026/s20131026001.html#Niv1_SOM1)

(13) C. cass., 7 novembre 2012, n° 11-22.908.

(14) C. cass., 7 novembre 2012, n° 11-22.908

(15) [www.senat.fr/dossier-legislatif/pj12-851.html#block-timeline](http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pj12-851.html#block-timeline)

(16) Etude d'impact du projet de loi ALUR : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl1179-ei.asp>

(17) Article L.13-14 du Code de l'expropriation alinéa 1<sup>er</sup> : « La juridiction fixe le montant des indemnités d'après la consistance des biens à la date de l'ordonnance portant transfert de propriété ».

(18) Exemples : TGI Créteil, 19 février 2004, n° 04/00004 (abattement de 20 %) ; CA Paris, 4 mai 2006, n° 05/00014 (20 %) ; CA Rennes, 20 mai 2011, n° 10/04487 et n° 10/04490 (30 %).

(19) Exemples : CA Paris, 7 juin 2007, n° 06/00007 (dépollution de 97 000 €) ; TGI Nanterre, 9 avril 2008, n° 06/52 (35 000 €) ; Civile 3e, 9 octobre 2012, n° 11-23.962 (102 365,65 €).

(20) Exemple : CA Rennes, 27 septembre 2013, n° 12/02021.

(21) TGI Créteil, 19 février 2004, précité ; CA Paris, 7 juin 2007, n° 06/00009 ; CA Rennes, 20 mai 2011, précités ; Civile 3<sup>e</sup>, 9 octobre 2012, précité.

(22) Civile 3<sup>e</sup>, 9 avril 2008, n° 07-10.558 (pollution minérale par métaux lourds et organique volatile).

(23) CA Rennes, 25 février 2011, n° 10/03155 et 10/03153.

(24) Civile 3e, 5 juin 2012, n° 11-19.230 et n° 11-19.231.

(25) CA Rennes, 20 mai 2011, n° 10/04487 et n° 10/04490.

(26) Article L.13-8 du Code de l'expropriation : « Lorsqu'il existe une contestation sérieuse sur le fond du droit ou sur la qualité des réclamants et toutes les fois qu'il s'élève des difficultés étrangères à la fixation du montant de l'indemnité et à l'application des articles L.13-10, L.13-11, L.13-20 et L.14-3, le juge règle l'indemnité indépendamment de ces contestations et difficultés sur lesquelles les parties sont renvoyées à se pourvoir devant qui de droit ».