

Sols pollués

Y a-t-il encore des propriétaires innocents ?

La loi « Alur » n° 2014-366 du 24 mars 2014 institue une hiérarchie des responsables en matière de sols pollués. L'article L.556-3 du code de l'environnement prévoit que le propriétaire négligent peut, sous certaines conditions, se voir désormais prescrire des travaux de dépollution.

L'AUTEUR



FRÉDÉRIC LEVY,
avocat associé du
cabinet DS Avocats

Initialement, un propriétaire n'étant pas l'exploitant d'une installation classée ne pouvait se voir prescrire des travaux de réhabilitation. Et le principe de responsabilité subsidiaire du propriétaire en cas de négligence, qui a progressivement émergé, vient d'être étendu par le législateur à toutes les situations où un site est pollué, quelle que soit la cause de la pollution.

Principe initial

La notion de « propriétaire innocent » a d'abord émergé en droit des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) lorsque l'administration, confrontée à la problématique des sites orphelins, a tenté de mettre à la charge du propriétaire du terrain délaissé par son exploitant le coût de sa remise en état. Un arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon avait laissé à penser qu'une telle démarche était possible en posant toutefois pour limite que cette remise en état ne pouvait être prescrite au propriétaire détenteur « qu'à défaut d'exploitant présent et solvable » (1).

Dans la droite ligne de cette jurisprudence, une circulaire du ministère de l'Environnement du 1^{er} septembre 1997 recommandait à l'administration la recherche de la res-

À NOTER

Le principe de responsabilité subsidiaire du propriétaire en cas de négligence vient d'être étendu par le législateur à toutes les situations où un site est pollué.

ponsabilité du propriétaire en cas d'impossibilité d'obtenir de l'exploitant la réhabilitation du site. Cet arrêt était toutefois critiquable pour au moins deux raisons. Il méconnaissait, d'abord, le principe pollueur-payeur en imposant au propriétaire l'obligation de réparer les fautes d'un tiers alors qu'il pouvait lui-même être regardé comme victime de la pollution constatée sur le site. Et il méconnaissait, surtout, deux arrêts antérieurs du Conseil d'Etat qui avaient au contraire posé pour principe que le propriétaire « en cette seule qualité » ne pouvait pas se voir prescrire des travaux au titre de la législation relative aux ICPE (2). La position de la haute juridiction administrative se comprenait d'au-

tant mieux que cette législation ne connaît que la notion d'exploitant et non pas celle de détenteur laquelle est spécifique au droit des déchets.

L'approche de l'administration ne pouvait donc pas perdurer et le Conseil d'Etat y mit un terme par un arrêt en date du 8 juillet 2005, jugeant que la remise en état d'un site ne pouvait pas être prescrite au détenteur d'un bien « qui n'aurait pas la qualité d'exploitant, d'ayant droit de l'exploitant ou qui ne se serait pas substitué à lui en cette qualité » (3). Cette évolution jurisprudentielle pouvait permettre de croire que le propriétaire, dès lors qu'il n'était pas l'exploitant d'un site industriel, ne pourrait plus être regardé comme responsable de sa pollution. L'idée d'un « propriétaire innocent » semblait donc consacrée.

Remise en cause du principe en droit des déchets

Mais une autre disposition légale était susceptible d'impliquer le propriétaire : l'article 2 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative aux déchets, stipulait dans sa version initiale que « toute personne qui produit ou détient des déchets, dans des conditions de nature à produire des effets nocifs sur le sol, la flore et la nature, à dégrader les sites ou les paysages, à polluer l'air, à engendrer des bruits et des odeurs et, d'une façon générale, à porter atteinte à l'homme et à l'environnement, était tenue d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination ».

Les obligations élaborées par ce texte, bien que simplifiées dans leur énoncé, ont été reprises lors de l'institution du code de l'environnement. C'est désormais l'article L.541-2 dudit code, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010, laquelle a transposé en droit français la directive « déchets » du 19 novembre 2008, qui dispose que « tout producteur ou détenteur de déchets est responsable de la gestion de ces déchets jusqu'à leur élimination ou valorisation finale, même lorsque le déchet est transféré à des fins de traitement à un tiers ».

Il restait cependant à savoir si un propriétaire pouvait effectivement être regardé comme le détenteur d'un déchet

étant précisé que cette notion est définie comme « toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire » ? Ne pouvait-on pas considérer que le propriétaire n'était pas lui-même à l'origine de l'acte d'abandon et qu'au départ de l'exploitant il ne faisait que récupérer des déchets déjà abandonnés par un tiers ? Certaines décisions de jurisprudence ont pu laisser croire que cette analyse était admissible. Ainsi, un arrêt du Conseil d'Etat en date du 17 novembre 2004 (4) précisa que les deux législations ne se confondaient pas, que le régime juridique des déchets était distinct de celui des ICPE, qu'ils n'avaient pas le même champ d'application et ne donnaient pas compétence aux mêmes autorités de sorte que la législation relative aux déchets ne pouvait pas servir de base légale pour prescrire des travaux à une personne qui n'avait pas la qualité d'exploitant.

Un arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 6 avril 2009 (5) alla plus loin en jugeant qu'en leur seule qualité de propriétaires du terrain sur lequel étaient entreposés des déchets, et en l'absence de tout acte d'appropriation de ceux-ci, lesdits propriétaires ne pouvaient pas avoir la qualité de détenteurs de ces déchets au sens de l'article L.541-2 du code de l'environnement.

A ce stade, on pouvait donc penser que la responsabilité d'un propriétaire ne pouvait pas être recherchée ni au titre

À NOTER

Le maire, autorité de police en matière de déchets, trouve avec l'article L.541-2 du code de l'environnement un moyen d'intervention efficace.

de la législation relative aux ICPE ni au titre de celle relative aux déchets. Mais cette impunité ne pouvait pas laisser l'administration sans réaction tant il est vrai que certains propriétaires pouvaient se voir reprocher un défaut de vigilance coupable, cependant que d'autres se réfugiaient derrière le principe de l'autonomie du patrimoine des personnes morales pour laisser commettre par un exploitant en état de cessation de paiement des fautes entraînant des pollutions importantes.

Il fallait donc que la jurisprudence trouve un compromis entre, d'une part, les intérêts de l'administration qui ne pouvait prendre en charge tous les sites à responsables défaillants et, d'autre part, ceux des propriétaires qui ne pouvaient pas se voir prescrire systématiquement la dépollution d'un site pour un coût parfois exorbitant.

Ce fut le Conseil d'Etat qui, à l'occasion d'une même affaire, posa les principes et les limites de la mise en cause de la responsabilité du propriétaire. Dans une première décision datée du 26 juillet 2011 (6), il décida d'abord que le propriétaire du terrain sur lequel des déchets avaient été entreposés pouvait « en l'absence de détenteur connu de ces déchets » être regardé comme leur détenteur au sens de l'article L.541-2 du code de l'environnement, notamment « s'il avait fait preuve de négligence au moment de l'abandon de ces déchets ».

Puis, dans une deuxième décision, il jugea que la qualification de « propriétaire négligent » pouvait être retenue à l'encontre du propriétaire, ancien exploitant d'une activité de régénération de caoutchouc, qui avait cédé son fonds au

franc symbolique à une société dont il ne pouvait ignorer qu'elle était manifestement incapable financièrement de gérer un stock important de pneus qui lui était cédé. Dans une telle hypothèse, le propriétaire qui avait cessé d'être exploitant pouvait néanmoins être regardé comme étant à l'origine de l'abandon des déchets du site (7).

De son côté, la Cour de cassation, dans une affaire intéressant l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), reconnut également le principe de la responsabilité subsidiaire du propriétaire sous la condition que celui-ci ait fait preuve de négligence (8). La haute juridiction judiciaire se démarqua toutefois du Conseil d'Etat en décidant que la charge de la preuve de l'absence de négligence revenait au propriétaire. En d'autres termes, celui-ci était présumé responsable sauf à démontrer qu'il n'avait commis aucune faute au moment de l'abandon des déchets.

Emergence du droit des sols pollués : la hiérarchie des responsables

Le principe de responsabilité subsidiaire du propriétaire en cas de négligence vient d'être étendu par le législateur à toutes les situations où un site est pollué, quelle que soit la cause de la pollution. L'article L.556-3-II du code de l'environnement consacre ainsi une hiérarchie des responsables et prévoit qu'en l'absence d'autres responsables « le propriétaire de l'assise foncière des sols pollués par une activité ou des déchets peut voir sa responsabilité engagée s'il est démontré qu'il a fait preuve de négligence ou qu'il n'est pas étranger à la pollution du site ». Il est intéressant de relever qu'en retenant cette rédaction, le législateur revient sur la jurisprudence précitée de la Cour de cassation puisque, désormais, la charge de la preuve de la négligence du propriétaire revient à la personne qui recherche sa responsabilité.

Une dernière question se pose alors : comment le requérant doit-il s'y prendre pour rapporter la preuve d'une négligence fautive du propriétaire ? Un arrêt récent du Conseil d'Etat, en date du 24 octobre 2014 (9), apporte un début de réponse. Il considère en effet que sa responsabilité peut être reconnue s'il apparaît que le propriétaire ne pouvait pas ignorer, à la date à laquelle il est devenu propriétaire, d'une part, qu'il existait des déchets sur le terrain et, d'autre part, que la personne y ayant une activité productrice de déchets ne serait pas en mesure de satisfaire à ses obligations.

On en conclut qu'il appartient désormais à celui qui se rend propriétaire d'un site industriel, encore exploité par son exploitant, de se renseigner sur les capacités dudit exploitant d'éliminer, le moment venu, les stocks de produits entreposés sur le site. Ce n'est donc pas seulement une absence de négligence que l'on attend du propriétaire, mais une obligation de vigilance active. Il doit vérifier les capacités de l'exploitant du site à le remettre en état le moment venu. A défaut, il peut être considéré comme ayant participé à l'acte d'abandon des stocks devenus déchets. (●●●)

JURIDIQUE

ANALYSE

(...) De là à considérer qu'en cas de disparition de l'exploitant, il n'y a plus de propriétaire innocent dès lors qu'une négligence fautive sera toujours susceptible de lui être reprochée, il n'y a qu'un pas que la jurisprudence n'est peut-être pas encore prête à franchir immédiatement. On relèvera, en effet, que dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt du Conseil d'Etat du 24 octobre 2014, la responsabilité de la société propriétaire a été écartée au motif que la cour administrative d'appel n'avait pas caractérisé sa négligence.

En revanche, dans l'affaire ayant donné lieu aux arrêts des 26 juillet 2011 et 25 septembre 2013, le Conseil d'Etat a été particulièrement sensible à la mauvaise foi du propriétaire.

À NOTER

Il appartient à celui qui se rend propriétaire d'un site industriel de se renseigner sur les capacités de l'exploitant d'éliminer les stocks de produits.

Cette société était l'exploitant initial du site. Elle était donc à l'origine de la constitution du stock de pneus ayant provoqué l'intervention de l'administration. La société qui lui avait succédé en tant qu'exploitant avait exercé son activité pendant une période très brève. Manifestement, elle ne disposait

pas des garanties suffisantes pour assurer la poursuite d'une activité de ce type. A tout le moins, la société vendeuse ne s'était pas assurée de ses capacités. Circonstances aggravantes, postérieurement à la mise en liquidation judiciaire de son successeur, la société propriétaire avait refusé à l'Ademe l'autorisation de pénétrer sur le site pour retirer les déchets toxiques. On avait donc à faire à un propriétaire particulièrement malveillant ce qui a conduit le rapporteur public à l'assimiler au détenteur à l'origine de l'abandon des déchets.

Qu'en serait-il pour un propriétaire non exploitant qui, reprenant possession de son bien à la suite d'une liquidation judiciaire, préviendrait immédiatement l'administration de la présence de déchets ? A notre avis, il aurait des chances d'être regardé comme un propriétaire diligent et d'éviter alors de se voir prescrire la remise en état du site. On signalera à cet égard que, dans l'arrêt de la Cour de cassation du 11 juillet 2012 précité, les propriétaires avaient

justement eu ce réflexe de prévenir l'administration dès qu'ils avaient repris possession du terrain délaissé par leur locataire mis en liquidation judiciaire. C'est sans doute ce réflexe immédiat qui leur a permis d'éviter la mise en jeu de leur responsabilité.

Il reste que les collectivités locales, les aménageurs et les promoteurs chargés de projets immobiliers sur des sites industriels dont ils assurent le changement d'usage doivent désormais se montrer particulièrement vigilants. En effet, si ces sites contiennent des terres polluées, celles-ci, une fois excavées, seront regardées comme des déchets. En cas de disparition de l'exploitant, l'obligation de vigilance qui est dorénavant à leur charge les contraindra à assurer leur élimination conformément à la législation environnementale.

- (1) CAA de Lyon, 10 juin 1997, « Zoegger », req. n°95LY01435.
- (2) CE, 21 février 1997, « SCI Les Peupliers », req. n°160250 et « Sté Wattlez », req. n°160787.
- (3) CE, 8 juillet 2005, « Sté Alu Suisse-Lonza-France », req. n°247976.
- (4) CE, 17 novembre 2004, « Sté générale d'archives », req. n°252514.
- (5) CAA de Bordeaux, 6 avril 2009, req. n°08BX00315.
- (6) CE, 26 juillet 2011, « Commune du Palais-sur-Vienne », req. n°328651.
- (7) CE, 25 septembre 2013, « Commune du Palais-sur-Vienne », req. n°358923.
- (8) Cass., 3^e civ. 11 juillet 2012, n°11-10478.
- (9) CE, 24 octobre 2014, « Unibail Rodamco », req. n°361231.

À RETENIR

➤ **Responsabilité subsidiaire.** En matière de sols pollués, la responsabilité du propriétaire est subsidiaire. Ce n'est qu'en l'absence de responsable identifié que le propriétaire de l'assise foncière des sols pollués par une activité ou des déchets pourra voir sa responsabilité engagée, et à condition qu'il ait fait preuve de négligence ou qu'il n'ait pas été étranger à la pollution.



PROGRAMME
2013/2018

COLLECTIVITÉS L'AUTOSURVEILLANCE DE VOS DÉVERSOIRS D'ORAGE EST OBLIGATOIRE

Aide à solliciter au plus tard le 31 décembre 2015 auprès de la délégation de votre territoire

- BORDEAUX - Dépts : 16, 17, 33, 47, 79, 86
☎ 05 56 11 19 99
- BRIVE - Dépts : 15, 19, 23, 24, 63, 87
☎ 05 55 88 02 00
- PAU - Dépts : 40, 64, 65
☎ 05 59 80 77 90
- RODEZ - Dépts : 12, 30, 46, 48
☎ 05 65 75 56 00
- TOULOUSE - Dépts : 09, 11, 31, 32, 34, 81, 82
☎ 05 61 43 26 80

L'agence de l'eau Adour-Garonne propose un **dispositif d'aide exceptionnel** aux collectivités de plus de 2000 habitants

La conformité à la Directive Eaux Résiduaires Urbaines contraint les collectivités à équiper en autosurveillance leurs déversoirs d'orage de plus de 2000 équivalents-habitants.

Pour les y aider, le Conseil d'Administration de l'agence de l'eau vient de décider d'un **dispositif d'aide exceptionnel** et de financer, **en subvention et à hauteur de 70%**, la réalisation des études et des travaux nécessaires à la mise en place de cette autosurveillance.

Plus d'info : www.eau-adour-garonne.fr

AGENCE DE L'EAU
ADOUR-GARONNE
ÉTABLISSEMENT PUBLIC DU MINISTÈRE
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE