



LA LOI ALUR ET LA CHAÎNE DE RESPONSABILITÉ DES DÉBITEURS DE L'OBLIGATION DE REMISE EN ÉTAT

L'évaluation de l'apport de la loi ALUR sur
l'identification des responsables de la pollution
et de leur traitement

**Mémoire de Master 2 Droit Public mention Droit de l'environnement
Promotion 2015/2016**

Naïma Belarbi
Directeur de mémoire : M. Laurent FONBAUSTIER
Directrice de stage : Mme Carine LE ROY-GLEIZES

« L'université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire. »

GLOSSAIRE

ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
AFME	Agence française pour la maîtrise de l'énergie
AJDA	L'actualité juridique droit administratif (Editions Dalloz)
AJDI	L'actualité juridique droit immobilier (Editions Dalloz)
ALUR (Loi)	Accès au logement et un urbanisme rénové
ANRED	Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets
AQA	Agence pour la qualité de l'air
BDEI	Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel (Editions Wolters Kulwer))
BO	Bulletin officiel
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
BSSS	Bureau du sol et du sous-sol
Bull	Bulletin
C. Civ.	Code civil
C. Com.	Code de commerce
C. Env.	Code de l'environnement
CA	Cour d'appel
Cass.	Cour de cassation
Cass. Civ.	Chambre civile de la Cour de cassation
Cass. Com.	Chambre commerciale de la Cour de cassation
CE	Conseil d'Etat
CEMAGREF	Centre nationale de machinerie agricole du génie rural, des eaux et des forets
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
Comm.	Commentaire
CSPRT	Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques
D	Recueil Dalloz
DPPR	Direction de la prévention de la pollution et des risques
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

Gaz. Pal.	Gazette du Palais
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
INB	Installation nucléaire de base
JOUE	Journal Officiel de l'Union européenne
TA	Tribunal administratif

TABLE DES MATIÈRES

TITRE 1 - UNE ABSENCE PROBLÉMATIQUE D'IDENTIFICATION DES DÉBITEURS DE L'OBLIGATION DE REMISE EN ÉTAT AVANT L'INTERVENTION DE LA LOI ALUR.....16

CHAPITRE 1 – UNE ABSENCE D'UNITÉ ET DE COHÉRENCE DU SYSTÈME JURIDIQUE DE RÉGLEMENTATION DES SITES ET SOLS POLLUÉS 17

Section 1 – Un enjeu renouvelé du droit des sites et sols pollués : de la désindustrialisation à la crise du logement..... 17

§1. L'absence de prise en considération de l'après installation classée : le problème posé par la désindustrialisation 17

A/ Une prise de conscience récente de l'héritage industriel nécessitant une réhabilitation des sites industriels pollués 18

B/ Une prise de conscience poussée par les progrès scientifiques et les exigences sanitaires croissantes des populations 20

§2. Une crise du logement poussant à envisager les friches industrielles comme une solution 21

A/ Nécessité de préserver les espaces naturels et agricoles 21

B/ Les friches industrielles : un frein à l'étalement urbain et une solution à la crise du logement 23

Section 2 – Fragmentation et incohérence des textes réglementant les sites et sols pollués 25

§1. Un arsenal juridique inadapté à la prise en charge des pollutions..... 25

A/ Le droit des sites et sols pollués : le grand oubli de la loi de 1976 25

B/ Une réglementation au coup par coup à base de circulaires influencée par l'apport de la jurisprudence 26

§2. Montée en puissance du droit européen de l'environnement imposant à la France de considérer les sols comme un enjeu juridique dans la remise en état..... 28

A/ Volonté d'une réglementation autonome pour le sol au niveau européen toujours en discussion 29

CHAPITRE 2 – À LA RECHERCHE DU DÉBITEUR DE L'OBLIGATION DE REMISE EN ÉTAT : UNE CHAÎNE DE RESPONSABILITÉS PEU CLAIRE ABOUTISSANT À UNE MULTIPLICITÉ DE POTENTIELS DÉBITEURS 35

Section 1 – Le dernier exploitant, seul débiteur légal de l'obligation de remise en état, un responsable sans substance..... 35

§1. Une absence de définition claire du « dernier exploitant » 36

A/ Exploitant en titre ou en fait ?..... 36

B/ La qualité d'exploitant d'installation classée : le classicisme du juge administratif face au pragmatisme du juge judiciaire..... 38

§2. Un « dernier exploitant » peu identifiable en cas de succession d'exploitation..... 40

A/ Si activités distinctes sur le même site : divisibilité de l'obligation 41

B/ Si activités similaires sur le même site : dernier exploitant, débiteur unique..... 42

Section 2 – Une recherche désespérée d'un débiteur solvable de l'obligation de remise en état en cas de disparition de l'exploitant..... 44

§1. Le problème de l'articulation entre le droit privé et l'obligation administrative de remise en état	44
A/ Fusions-absorption, à la recherche du nouveau débiteur de l'obligation de remise en état.....	44
B/ Liquidation judiciaire – une recherche de responsabilité quasiment impossible.....	46
§2. Une tentative de d'identification de débiteurs de second rang : un débat jurisprudentiel houleux	49
A/ Exclusion de la responsabilité du propriétaire en cette seule qualité	50
B/ Responsabilité du détenteur de déchets : une tentative avortée en droit des ICPE.....	50
<i>Section 3 – L'intervention de l'ADEME, preuve ultime de l'échec de l'Administration à trouver un débiteur</i>	
<i>pour la remise en état du site.....</i>	<i>54</i>
§1. Une intervention inévitable en cas d'absence de débiteur de l'obligation de remise en état	55
A/ Problématique des sites orphelins.....	55
B/ Nécessité d'agir de l'État en tant que garant de l'ordre public	56
§2. Un dispositif complexe et coûteux à la charge de l'État.....	58
A/ Organisation de la prise en charge sur une intervention des acteurs nationaux et locaux	58
B/ Remboursement des fonds publics engagés : les recours de l'ADEME.....	59
§3. Le passage à la prescription trentenaire, facteur aggravant l'intervention de l'ADEME.....	60
TITRE 2 - UNE HIÉRARCHIE CLAIRE DES DÉBITEURS : LA LOI ALUR, PALLIATIF AUX DÉFAUTS DU DROIT DES SITES ET SOLS POLLUÉS.....	64
<i>CHAPITRE 1 – UNE VOLONTÉ D'ASSOUPPLISSEMENT : LA NOTION DE DÉBITEUR DE L'OBLIGATION DE REMISE EN ÉTAT.....</i>	<i>65</i>
<i>Section 1 – La consécration d'une chaîne hiérarchique de débiteurs de l'obligation de remise en état.....</i>	<i>65</i>
§1. La recherche de responsabilité du débiteur organisée et hiérarchisée.....	65
A/ Responsables en cas de pollution causée par une activité d'une installation classée pour la protection de l'environnement ou une installation nucléaire de base.	66
B/ Responsables en cas de pollution due à une autre origine.....	67
§2. La consécration de la responsabilité subsidiaire du propriétaire négligent, validation de la jurisprudence	68
A/ Une disposition ayant fait polémique lors de son examen devant l'Assemblée nationale	68
B/ Aboutissant à une responsabilité limitée du propriétaire de l'assise foncière au titre de la remise en état des sols pollués en raison de deux conditions cumulatives.	69
<i>Section 2 – L'ouverture d'une procédure de substitution administrative du débiteur de la remise en état : le mécanisme du tiers demandeur.....</i>	<i>72</i>
§1. Une démarche préexistante renforcée par la loi ALUR	73
A/ Une contractualisation entre le tiers demandeur et l'exploitant de la charge financière de la remise en état.....	74
B/ Une pratique introduite dans le droit positif à des cas particuliers par les pouvoirs publics	75
§2. Une volonté de faciliter les opérations foncières par une substitution administrative du débiteur de la remise en état	77
A/ D'un point de vue économique, en accordant une valeur économique aux friches industrielles, jusqu'ici délaissées	78
B/ D'un point de vue juridique avec l'accord d'un véritable statut au tiers demandeur, lui permettant de devenir l'interlocuteur unique de l'Administration	79

<i>CHAPITRE 2 – LA PORTÉE PERFECTIBLE DE LA NOUVELLE CHAÎNE DE RESPONSABILITÉ</i>	83
<i>Section 1 – Des lacunes persistantes dans la loi ALUR, dues à sa précipitation</i>	83
§1. Le tiers demandeur, un mécanisme quasiment impossible à mettre en pratique.....	83
A/ La garantie financière, un double verrou à la mise en œuvre du dispositif.....	84
B/ Une subsistance de la responsabilité du dernier exploitant en cas de défaillance du tiers demandeur, un motif de dissuasion pour les deux parties.	87
§2. L’absence de définition du propriétaire négligent par décret, relançant le débat jurisprudentiel.....	89
A/ Reprise des critères établis par la jurisprudence nettement critiquée.....	90
B/ Mise en place actuelle d’une réflexion sur la définition par décret du propriétaire négligent.....	92
<i>Section 2 – Propositions d’amélioration des dispositifs existants</i>	94
§1. Une amélioration du dispositif législatif.....	94
A/ Nécessité d’approfondir le dispositif du tiers demandeur.....	94
B/ Assouplir l’interdiction de contractualisation autour de la police administrative	95
§2. À défaut, le contrat de droit privé comme outil privilégié de gestion du risque lié à un passif environnemental	96
A/ Le contrat comme protection contre les pollutions	97
B/ Le contrat comme moyen de s’exonérer des pollutions	98
 CONCLUSION	 99

Introduction

En 2006, la Commission Européenne estimait à 3,5 millions le nombre de sites potentiellement pollués au sein de l'Union européenne. Elle ajoutait que la dégradation des sols pourrait coûter jusqu'à 38 milliards d'euros par an¹.

La France n'échappe pas à cette réalité. Il existerait en France entre 300 000 et 400 000 sites potentiellement pollués dont 100 000 hectares à l'état de friches industrielles et seulement 4 100 étaient répertoriés en 2012 comme faisant l'objet de mesures de gestion des sols pour prévenir les risques sur les personnes et l'environnement².

Cette problématique des sols est localisée majoritairement en Ile-de-France et en Rhône-Alpes, mais aussi dans le Nord-Pas-de-Calais et en Lorraine, où se trouvent 40% des sites³ et où le phénomène de la désindustrialisation ne cesse de s'amplifier, rendant d'autant plus d'actualité cette problématique de dépollution.

Cependant, un constat reste à faire : le droit français ne s'est jamais doté d'un droit des sols sains ou même pollués. Il a, comme nous le verrons, toujours été silencieux sur l'établissement d'une hiérarchie claire des responsables de la dépollution de ces sites. Cette problématique reste vaguement traitée dans le Code de l'environnement, mais toujours en relation avec les Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE).

ORIGINE DE LA LOI ALUR - Le Conseil Supérieur de la Prévention des Risques Technologiques (CSPRT) est un conseil consultatif créé en 1976 qui doit être obligatoirement consulté sur tous les projets de textes relatifs aux installations classées⁴. Celui-ci a notamment travaillé durant quatre années afin de mettre au point une réforme du droit des sites et sols pollués, sous la direction de Me Sol et en collaboration avec l'Administration. Il avait été saisi

¹ Stratégie thématique en faveur de la protection des sols, du 22 septembre 2006 (Com(2006)231 final), v. Consultable à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=com:2006:0231:fin:fr:pdf>

² Chiffres clés et observations mis à jour le 15 juin 2015 par l'ADEME, consultable à l'adresse : <http://www.ademe.fr/expertises/sols-pollues/chiffres-cles-observation>.

³ Site de la base de données BASOL, consultable à l'adresse : <http://basol.developpement-durable.gouv.fr/>.

⁴ Art. D. 510-1 et suivants C. Env.

pour avis sur la rédaction des décrets d'application de la loi du 30 juillet 2003 sur la prévention des risques naturels et technologiques et à la réparation des dommages⁵.

Le Gouvernement⁶ devait insérer cette réflexion sur la réforme des sites et sols pollués dans le projet de la loi sur l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové dite loi ALUR. Ce projet visait à « *combattre la crise du logement, marquée depuis de nombreuses années par une forte augmentation des prix, une pénurie de logement et une baisse du pouvoir d'achat des ménages* »⁷. La volonté d'intégrer une réforme sur les sites et sols pollués devait permettre de lever les freins à la réutilisation des friches industrielles polluées à l'aide de plusieurs moyens : clarifier les responsabilités, lier la cessation d'activité au redéploiement de nouveaux projets et introduire l'information sur la pollution des sols dans le Plan Local d'Urbanisme (PLU).

Cependant, par manque de temps, la Ministre en charge du projet de loi, Mme Cécile Duflot, n'a finalement pas voulu inscrire ces dispositions dans le projet de loi. Ainsi, les travaux préparatoires de la loi ne font aucune mention de sites et sols pollués dans le projet de loi déposé le 26 juin 2013⁸, ni dans le projet adopté en 1^{ère} lecture par l'Assemblée nationale le 17 septembre 2013⁹.

INTRODUCTION DE LA RÉFORME RELATIVE AU DROIT DES SITES ET SOLS POLLUÉS AU SÉNAT – Lors de la séance de la Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire à propos du projet

⁵ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

⁶ Arnaud Gossement, « Sols pollués : le parlement vote une réforme importante sur le principe du pollueur-payeur », *Actu-environnement*, 29 octobre 2013, consultable à l'adresse : <http://www.actu-environnement.com/ae/news/sols-pollues-parlement-loi-alur-pollueur-payeur-19806.php4>.

Prise de parole par M. Jean-Luc Fichet, rapporteur pour avis de la commission sénatoriale du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, lors de la séance du 22 octobre 2013, compte rendu n° 112/2013, consultable à l'adresse : <http://www.senat.fr/seances/s201310/s20131022/st20131022000.html>.

⁷ Extrait du compte rendu des ministres du 26 juin 2013 sur le projet de loi sur l'accès au logement et un urbanisme rénové.

⁸ Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, n° 1179, déposé le 26 juin 2013, consultable à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl1179.asp>.

⁹ Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, adopté en 1^{ère} lecture par l'Assemblée nationale, le 17 septembre 2013, n° 207, consultable à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0207.asp>.

de loi, le 8 octobre 2013¹⁰, le rapporteur pour avis, M. Jean-Luc Fichet propose un amendement. Celui-ci porte sur l'introduction d'un article additionnel afin d'inscrire dans le texte, la réforme du droit des sites et sols pollués qui lui a été présentée par les membres du Conseil Supérieur de la Prévention des Risques Technologiques, lors des auditions. Il justifie son insertion en disant qu'elle s'inscrit dans les objectifs poursuivis par le projet de loi. En effet, ces propositions faciliteraient la réhabilitation des friches et sites industriels qui est l'une des solutions à la crise du logement. Cependant, son amendement a été rejeté par la Commission.

Malgré ce premier refus, trois amendements ont été déposés afin d'introduire cette réforme¹¹, lors de l'examen de la loi devant l'assemblée du Sénat, présentés par M. René Vandierendonck¹², M. Jean-Luc Fichet et une partie du groupe écologiste du Sénat¹³. L'objet accompagnant le dépôt des amendements insiste sur le grand nombre de sites industriels en France, qui sont à l'origine d'une augmentation exponentielle des contentieux à la fois judiciaires et administratifs nécessitant une clarification du droit. Par ailleurs, la limitation et la nécessité d'économiser les espaces naturels pour les préserver impliquent une densification du tissu urbain, dont l'un des impératifs est la réutilisation systématique des friches industrielles. Cependant, la problématique liée à la pollution de ces sites n'est pas suffisamment maîtrisée par les acteurs de l'aménagement en raison d'une carence du droit positif à ce sujet, et notamment lorsqu'il faut désigner les responsables de la dépollution.

Lors de la séance du 22 octobre 2013¹⁴ au Sénat, M. Jean-Luc Fichet plaide pour l'adoption des amendements sur la réforme du droit des sites et sols pollués en soulignant qu'il regrette le fait que le Gouvernement n'ait pas saisi l'opportunité d'adopter, sans plus attendre, une réforme parvenue à maturité et consensuelle avec tous les acteurs privés et publics. Présente lors de la séance, Mme Cécile Duflot soutient les amendements, qui sont alors adoptés et inscrits

¹⁰ Avis de la Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, n°44, le 8 octobre 2013, consultable à l'adresse : <http://www.senat.fr/rap/a13-044/a13-044.html>.

¹¹ Amendement n° com-421, Amendement n° com-508, Amendement n° com-732, http://www.senat.fr/amendements/commissions/2012-2013/851/liste_depot.html.

¹² Sénateur du Nord élu le 25 septembre 2011.

¹³ Sénateurs introduisant l'amendement : M. Dantec, Mme Blandin, M. Labbé, M. Placé.

¹⁴ Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 22 octobre 2013, n° 112/2013, consultable à l'adresse : <http://www.senat.fr/seances/s201310/s20131022/st20131022000.html>.

dans le texte du projet à l'article 84 bis¹⁵. Ce dernier établit alors une hiérarchie¹⁶ entre les responsables en mettant comme débiteur de premier rang le dernier exploitant, et ensuite le tiers substitué ou le maître d'ouvrage pour les ICPE, les installations nucléaires ou à pollution diffuse. Pour les sols pollués d'une autre source, est visé le producteur, et à défaut le détenteur des déchets négligeant. Enfin pour les sols pollués des terrains appartenant à des particuliers, c'est le propriétaire qui est responsable de la pollution, à moins qu'il n'y soit étranger.

REJET DES AMENDEMENTS EN PREMIÈRE LECTURE À L'ASSEMBLÉE –

Dès décembre 2013, une série d'amendements¹⁷ est déposée allant de la modification à la suppression de l'article 84 bis du projet de loi. Ils sont principalement déposés par l'opposition¹⁸, majoritairement de droite.

La critique de ce nouvel article porte sur plusieurs points. En premier lieu, malgré les longues années de travail du CSPRT, certains députés reprochent au texte qu'il ne soit pas issu d'un consensus entre les différents acteurs du secteur, notamment en l'absence de consultation des représentants patronaux. Ensuite, d'autres députés critiquent la nouvelle hiérarchie des responsables établie par le texte car, selon eux, elle substitue à la règle du « pollueur-payeur », la règle du « *tiers-payeurs* » en étendant la responsabilité aux propriétaires des friches industrielles historiquement polluées, alors qu'ils ne sont pas responsables de l'origine de la pollution. Ils estiment qu'un propriétaire « *innocent* » ne peut être tenu pour responsable en raison de la charge

¹⁵ Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 26 octobre 2013, n° 116/2013, consultable à l'adresse : <http://www.senat.fr/seances/s201310/s20131026/st20131026000.html>.

¹⁶ « ii. - au sens du i, on entend par responsable, par ordre de priorité :

1° pour les sols dont la pollution a pour origine une activité mentionnée à l'article l. 165-2, une installation classée pour la protection de l'environnement ou une installation nucléaire de base, le dernier exploitant de l'installation à l'origine de la pollution des sols ou son ayant droit, ou la personne désignée aux articles l. 512-21 et l. 556-1, chacun pour ses obligations respectives ;

2° pour les sols pollués par une autre origine, le producteur des déchets qui a contribué à l'origine de la pollution des sols ou le détenteur des déchets dont la faute y a contribué ;

3° à défaut de responsable au titre des 1° et 2°, 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. ».

¹⁷ Amendement n° CE32, Amendement n° CE152, Amendement n° CE596, Amendement n° CE598, Amendement CE168, Amendement CE35 consultable à l'adresse : http://www2.assemblee-nationale.fr/recherche/amendements#listeresultats=true&iddossierlegislatif=30595&idexamen=3436&missionvisee=&numamend=&idauteur=&premierSignataire=true&idarticle=&idalinea=&sort=&datedebut=&datefin=&periodeparlementaire=&texterecherche=&zonerecherche=tout&nbres=10&format=html®letri=ordre_texte&ordretri=croissant&start=11.

¹⁸ M. Tetart, Mme De La Raudière, M. Brottes, ...

financière que cela impliquerait, à la fois, s'il est une personne privée, mais aussi s'il est une collectivité territoriale ayant héritée d'anciens sites industriels pollués. Cette responsabilité est même qualifiée de « *quasi-irréfragable* »¹⁹ en raison de l'absence de conditions posées pour l'engagement de la responsabilité du propriétaire du terrain. Afin d'y pallier, deux amendements proposent d'inverser la charge de la preuve concernant la négligence du propriétaire du terrain pollué en introduisant qu'il doit être « *démontré qu'il a contribué au fait générateur* »²⁰. Ainsi, il appartiendrait à l'Administration de prouver la négligence du propriétaire, et non plus à lui de démontrer le contraire. Enfin, il est souligné, lors de l'examen du projet de loi devant la Commission des affaires économiques²¹, qu'aucune étude d'impact sur l'emploi n'a été faite afin de mesurer les potentielles conséquences que pourraient avoir ces nouvelles dispositions. Par conséquent, une loi devrait être consacrée entièrement à ce sujet afin de pouvoir évaluer réellement les répercussions de cette réforme et ainsi avoir un véritable débat parlementaire.

C'est en raison de ces contestations que, lors de l'examen du texte en date du 18 décembre 2013, tous les amendements déposés par les parlementaires devant changer le texte ont été retirés et que la Commission a voté la suppression de l'article 84 bis contenant la réforme sur les sites et sols pollués, avec l'accord pour le moins surprenant du Gouvernement. Ainsi, l'article ne sera même pas débattu devant l'Assemblée nationale.

DÉSACCORD DU SÉNAT FACE À LA POSITION DE L'ASSEMBLÉE - Lors de la deuxième lecture devant la Commission des affaires économiques, Mm René Vandierendonck et Jean-Luc Fichet proposent à nouveau un amendement sur les sites et sols pollués. Celui-ci prend en compte les remarques des parlementaires et propose, cette fois-ci, une hiérarchie des

¹⁹ L'irréfragable rend irrecevable l'apport d'une preuve contraire à la présomption initiale, en l'espèce la responsabilité du propriétaire.

²⁰ Amendement CE152 ; Amendement CE5 ; Amendement CE35 ; Amendement CE596 consultables à l'adresse : http://www2.assemblee-nationale.fr/recherche/amendements#listeresultats=true&iddossierlegislatif=30595&idexamen=3436&missionvisee=&numamend=&idauteur=&premier_signataire=true&idarticle=&idalinea=&sort=&datedebut=&datefin=&periodeparlementaire=&texterecherche=&zonerecherche=tout&nbres=10&format=html®letri=ordre_texte&ordretri=croissant&start=11.

²¹ Compte rendu n° 46 de la Commission des affaires économiques, suite de l'examen en deuxième lecture du projet de loi modifié par le Sénat pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (n° 1499), le 18 décembre 2013, consultable à l'adresse : <http://www.senat.fr/leg/pj113-308.html>.

responsables de la remise en état. Celle-ci fait peser la charge de la preuve sur l'Administration. et ce sera à elle de prouver la négligence du propriétaire²².

Cependant, la réintroduction de l'article 84 bis ainsi modifié n'est pas soutenue par le rapporteur de la Commission des affaires économiques du Sénat²³, qui finalement est réceptif aux arguments apportés par les députés. En effet, il justifie, dans son rapport, son refus d'inscrire l'article en disant que le sujet est complexe et fondamental, et qu'il mérite une loi à part. Par ailleurs, après avoir auditionné les membres du CSPRT, il précise qu'il ressort bien un manque de consensus des acteurs du secteur au sujet de la proposition de réforme.

Malgré le refus de la Commission, quatre amendements sont de nouveau déposés devant le Sénat pour réintégrer l'article 84 bis, et les sénateurs voteront finalement à l'unanimité des présents la réintégration de l'article dans le projet de loi²⁴.

ADOPTION DÉFINITIVE DE LA RÉFORME PAR LA COMMISSION PARITAIRE – En raison des nombreux désaccords entre les deux Assemblées, une Commission paritaire est formée afin de trouver un compromis sur le texte. C'est finalement, sans trop de débats, que la version de l'article 84 bis proposée en deuxième lecture par le Sénat est adoptée par la Commission²⁵. Cet article ne sera plus dès lors débattu lors de l'adoption du

²² « ii.- au sens du i, on entend par responsable, par ordre de priorité :

1° pour les sols dont la pollution a pour origine une activité mentionnée à l'article l. 165-2, une installation classée pour la protection de l'environnement ou une installation nucléaire de base, le dernier exploitant de l'installation à l'origine de la pollution des sols, ou la personne désignée aux articles l. 512-21 et l. 556-1, chacun pour ses obligations respectives. Pour les sols pollués par une autre origine, le producteur des déchets qui a contribué à l'origine de la pollution des sols ou le détenteur des déchets dont la faute y a contribué ;

2° à titre subsidiaire, en l'absence de responsable au titre du 1°, le propriétaire de l'assise foncière des sols pollués par une activité ou des déchets tels que mentionnés au 1°, s'il est démontré qu'il a fait preuve de négligence ou qu'il n'est pas étranger à cette pollution. ».

²³ Rapport fait au nom de la Commission des affaires économiques sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, annexes, travaux de la commission, 22 janvier 2014, consultable à l'adresse : <http://www.senat.fr/rap/113-065-1/113-065-1.html>.

²⁴ Compte rendu intégral de la séance au Sénat, 31 janvier 2014, n° 15/2014, consultable à l'adresse : <http://www.senat.fr/seances/s201401/s20140131/st20140131000.html>.

²⁵ Rapport fait au nom de la Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, n° 1787 (assemblée nationale) et n° 355 (sénat), 11 février 2014, consultable à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta-commission/r1787-a0.asp>.

texte devant l'Assemblée nationale²⁶ ou même le Sénat²⁷, et deviendra l'article 553-3 II. du Code de l'environnement.

PROBLÉMATIQUE – Un certain nombre de problèmes en droit se posent à propos des sites et sols pollués. Après un long travail de recherche par le CSPRT, une réforme est proposée. Cependant, faute de temps, le gouvernement ne l'inclut pas dans la loi ALUR, et c'est par amendements, sans réels discussions et débats que la réforme est adoptée. Sa volonté était principalement de régler les manques du droit positif concernant notamment l'identification des responsables des pollutions, afin de permettre une exploitation plus facile des friches industrielles, toujours plus nombreuses, et apporter une solution à la crise du logement. Mais la question reste de savoir si cette réforme, qui a été votée sans consensus et rapidement, arrive-t-elle à son but ? La précipitation dans sa rédaction n'annonce-t-elle pas des lacunes dans son application ?

ANNONCE DE PLAN – Il est tout d'abord nécessaire de faire un état du droit positif avant l'intervention de la loi ALUR, afin d'expliquer le manque flagrant d'identification de débiteurs de l'obligation de remise en état (Titre 1), pour comprendre en quoi la loi est une solution, même partielle, aux problématiques liées aux sites et sols pollués (Titre 2).

²⁶ Compte rendu intégral de la séance du 17 février 2014 devant l'Assemblée nationale, n° 24 A .N. (C.R.S.), consultable à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cri/2013-2014/20140170.asp>.

²⁷ Compte rendu intégral de la séance du 20 février 2014, devant le Sénat, n° 25/2014, consultable à l'adresse : <http://www.senat.fr/seances/s201402/s20140220/st20140220000.html>.

TITRE 1 - UNE ABSENCE PROBLÉMATIQUE D'IDENTIFICATION DES DÉBITEURS DE L'OBLIGATION DE REMISE EN ÉTAT AVANT L'INTERVENTION DE LA LOI ALUR

Préliminairement, un constat est à faire : le droit positif avant l'intervention de la loi ALUR n'identifiait pas clairement un débiteur de l'obligation de remise en état. Cela s'explique avant tout car le droit des sites et sols pollués manque d'unité et de cohérence dans sa réglementation (Chapitre 1), mais aussi parce que la jurisprudence a essayé d'identifier des responsables, sans réellement créer de consensus autour d'une chaîne logique de débiteurs de la remise en état (Chapitre 2)

CHAPITRE 1 – UNE ABSENCE D’UNITÉ ET DE COHÉRENCE DU SYSTÈME JURIDIQUE DE RÉGLEMENTATION DES SITES ET SOLS POLLUÉS

La loi ALUR s’inscrit dans un nouveau contexte où les friches industrielles sont perçues à la fois comme des sources de pollution, mais aussi comme une solution viable à la crise du logement (section 1). Elle tente d’unifier et de compléter un arsenal réglementaire jusqu’ici inadapté et incohérent (section 2)

Section 1 – Un enjeu renouvelé du droit des sites et sols pollués : de la désindustrialisation à la crise du logement

L’intérêt d’un droit des sites et sols pollués n’apparaît qu’au début de la désindustrialisation, lorsque les installations classées ferment et que l’on se rend compte que les nuisances continuent malgré l’arrêt de l’exploitation, (§1) mais cet intérêt pour ce droit va croître avec la nécessité d’augmenter rapidement le nombre de logements disponibles en France, sans pour autant mettre en danger les sols agricoles (§2).

§1. L’absence de prise en considération de l’après installation classée : le problème posé par la désindustrialisation

La Révolution Industrielle correspond à une époque de l’Histoire où la société a basculé d’une économie à dominante agraire et artisanale vers une économie commerciale et industrielle. En France, ce phénomène a été plus tardif que dans certains autres pays, comme le Royaume Uni, et correspond à la fin du XIX^{ème}. Ce changement vers l’industrialisation ne s’est pas fait sans conséquences négatives : les villes furent envahies par diverses nuisances (odeurs putrides, fumées, bruits, ...) ²⁸. À cette époque, l’État français se montrait peu actif pour atténuer les déséquilibres environnementaux engendrés par ces nouvelles industries. En l’occurrence, même si le décret de 1810 ²⁹ met au point un système de réglementations des industries jugées

²⁸ Lemarchand Guy, « Geneviève Massard-Guilbaud, histoire de la pollution industrielle. France (1789-1914) », *Annales historiques de la révolution française*, 365 | 2011, p. 229-231.

²⁹ Décret impérial du 15 octobre 1810 sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes, à l’origine de la réglementation française sur les installations classées.

« *dangereuses, incommodes ou insalubres* », le texte reste largement en faveur des industriels, en légitimant leur mode de production malgré les plaintes des propriétaires voisins³⁰.

La désindustrialisation, en France, s'est faite pendant la « *décennie noire* »³¹. En effet, entre le déclenchement de la crise pétrolière durant l'été 1974 et la faillite retentissante de Creusot-Loire, l'industrie française a connu une dizaine d'années marquée par des licenciements massifs, le retournement de la courbe des emplois dans le secteur secondaire, l'effondrement de certaines branches industrielles (sidérurgie, chantiers navals, papeterie...) provoquant une extension des friches³².

Les conséquences de cette désindustrialisation ont été perçues tardivement en France (A) poussées notamment par les avancées scientifiques et l'augmentation des exigences sanitaires et sécuritaires des populations (B).

A/ Une prise de conscience récente de l'héritage industriel nécessitant une réhabilitation des sites industriels pollués

La question de pollution par les activités industrielles a longtemps été ignorée par les industriels. En effet, sauf en cas de pollution liée à un accident survenant sur une installation, le phénomène de la pollution des sols est, par nature, occulte. Sans recherches et investigations, on ne peut la détecter. Elle se développe de manière progressive, dans une échelle de temps très longue ce qui rend l'appréhension de son ampleur et de ses risques de diffusion si peu évidente qu'elle ne peut être soupçonnée.

Par ailleurs, durant des années, la pollution a été perçue non comme un risque en soi, mais comme une signature de l'activité industrielle. Ainsi, loin d'être vue comme une anomalie,

³⁰ Frioux Stéphane, « Aux origines de la ville durable : améliorer l'environnement urbain en France, fin XIXe – milieu XXe siècles », *Annales des mines - responsabilité et environnement* 4/2008 (n° 52), p. 60-67.

³¹ Terme utilisé par les historiens notamment dans : Pierre Lamard, Nicolas Stoskopf, 1974-1984, « Une décennie de désindustrialisation ? », Paris, éditions Picard, *Histoire industrielle et société*, 2009, 270 pages.

³² Les friches sont des espaces laissés à l'abandon, temporairement ou définitivement, à la suite de l'arrêt d'une activité agricole, portuaire, industrielle, de service, de transformation, de défense militaire, de stockage, de transport. Les friches industrielles concernent des installations industrielles et commerciales abandonnées, inexploitées ou sous-utilisées, dans lesquelles la contamination de l'environnement, réelle ou perçue, rend une expansion ou un réaménagement difficile. Définition consultable à l'adresse : [Http://www.actu-environnement.com/ae/dictionnaire_environnement/definition/friche.php4](http://www.actu-environnement.com/ae/dictionnaire_environnement/definition/friche.php4).

elle fait partie intégrante de l'univers physique et culturel de l'installation industrielle, inévitable retombée des processus industriels mis en œuvre³³.

La prise de conscience de la pollution industrielle existante s'est faite principalement à la faveur de nombreuses catastrophes écologiques et sanitaires qui ont forcé les pouvoirs publics à se pourvoir d'une réglementation spécifique. Une des affaires emblématiques est celle du « *Love Canal* », aux Etats-Unis, en 1980, où des tonnes de résidus industriels dangereux avaient été utilisées pour combler un canal désaffecté avant qu'un ensemble résidentiel n'y soit établi. La découverte des 20 000 tonnes de déchets toxiques avait conduit à l'évacuation des habitations aux alentours. Cette catastrophe écologique a donné naissance à une loi dit « *Superfund* »³⁴.

En France, les pouvoirs publics se sont mis à examiner et à vouloir traiter les importants problèmes de pollutions industrielles consécutifs notamment à l'exploitation de raffineries ou aux installations pétrochimiques³⁵ et l'abandon de grands sites industriels, dans les années 1990. Étant en retard sur les autres pays, la France a ainsi pu bénéficier de leur retour d'expérience³⁶.

Cette réflexion tardive autour de cette problématique a été expliquée par certains théoriciens³⁷. Elle serait due à la conception civiliste des sols, comme élément du droit des biens où l'immeuble est un bien individualiste, empêchant la prise en considération de ces sols dans leur dimension collective. Ce n'est ainsi que très progressivement que la question de la pollution des sols a été appréhendée au regard de leur fonction sociale et collective, en prenant en compte leur impact à l'égard des êtres humains et des autres ressources naturelles³⁸. En effet, il apparaissait qu'une usine, même fermée, continuait à poser des problèmes aux voisins et à l'environnement³⁹.

³³ Lubeck Pierre et Hugon Jean-Pierre, « Rapport d'expertise et de proposition sur le dispositif juridique et financier relatif aux sites et sols pollués », Ministère de l'économie, des finances, et de l'industrie, Conseil général des mines, et Inspection générale des finances, Paris, avril 2000.

³⁴ Partance Béatrice, « Sites et sols pollués, un droit en quête d'identité ? » *Droit et patrimoine*, 2013 n° 224.

³⁵ Bodenez Philippe, « Quelles avancées du droit des sites et sols pollués à venir ? », *Droit et patrimoine*, 2013 n°224.

³⁶ Boivin Jean-Pierre et Ricourt Jacques, *Sites et sols pollués : outils juridiques, techniques et financiers de la remise en état des sites pollués*, éditions Le Moniteur, 2005.

³⁷ Billet Philippe, *La protection juridique des sols : histoire de terrain, terrain pour l'histoire*, in Cornu et Fromageau, *Génèse du droit de l'environnement, La protection juridique des sols : histoire de terrain, terrain pour l'histoire*, Vol II : droit des espaces naturels et des pollutions, Collection : Droit du patrimoine culturel et naturel, 2001.

³⁸ Parance Béatrice, « Sites et sols pollués, un droit en quête d'identité ? » *Droit et patrimoine*, 2013 n° 224.

³⁹ Steichen Pascale, « Sites pollués : de la réhabilitation des sites à la réutilisation des sols », *Bulletin de droit de l'environnement industriel* n° 1, janvier 2006, p.37.

B/ Une prise de conscience poussée par les progrès scientifiques et les exigences sanitaires croissantes des populations

Les progrès de la science ont permis de découvrir les effets néfastes de certains produits utilisés au quotidien. Ces révélations faites après des années d'utilisation des substances nocives ont eu tendance à augmenter les exigences sanitaires et de sécurité des populations. En effet, au cours du dernier siècle ce que l'on considérait comme satisfaisant à un instant donné, pouvait devenir inacceptable quelques années plus tard, créant une méfiance autour du secteur de l'industrie⁴⁰. On peut citer quelques scandales sanitaires liés à l'utilisation de produits industriels dont la nocivité a été découverte postérieurement : l'amiante, le plomb, les dioxines, et aujourd'hui les particules fines.

Une des difficultés spécifiques à l'appréhension des phénomènes de pollution des sols, provient de leur complexité scientifique. En effet, le sol est un milieu extrêmement composite et hétérogène, par nature et du fait de l'histoire de sa constitution. Il est un système dynamique, interactif, au sein duquel se développent des phénomènes physico-chimiques complexes et instables. Il faut préciser que la pollution des sols n'est nullement un phénomène constant : durant la « *vie* » d'une pollution, peuvent se succéder des phases stables et des phases instables, durant lesquelles la pollution peut réapparaître, après avoir disparu. Ceci permet d'expliquer pourquoi la pollution du sol a été si longtemps ignorée, car elle est difficile à appréhender et à traiter. Encore aujourd'hui, la définition d'un état de pollution d'un sol, et la fixation d'objectifs de dépollution sont des exercices complexes et pouvant faire l'objet de différentes approches de gestion.

La recherche par des institutions publiques autour de la pollution du sol s'est développée il y a seulement quarante ans avec notamment la création des établissements publics de recherche comme le BRGM, le CEA, l'INERIS, l'IFP, et le CEMAGREF⁴¹... Prenant conscience avec le temps que cette problématique nécessitait une approche pluridisciplinaire, les organismes publics ont soutenu en 1996 la création à Douai d'un centre spécialisé rassemblant un très large

⁴⁰ Lubeck Pierre et Hugon Jean-Pierre, « Rapport d'expertise et de proposition sur le dispositif juridique et financier relatif aux sites et sols pollués », Ministère de l'économie, des finances, et de l'industrie, Conseil général des mines, et Inspection générale des finances, Paris, avril 2000.

⁴¹ Voir le glossaire.

ensemble de compétences, appelé le Centre National de Recherche sur les Sites et Sols Pollués (CNRSSP).

Par la suite, une expertise privée s'est aussi développée durant ces vingt dernières années⁴², avec l'apparition de bureaux d'études spécialisés dans l'expertise des sites et sols pollués.

§2. Une crise du logement poussant à envisager les friches industrielles comme une solution

La disparition de très nombreuses industries laisse imaginer la restitution des sols qu'elles occupaient à de nouveaux usages et leur reconversion vers d'autres formes d'utilisation. Les friches industrielles ne sont plus désormais vues comme un espace abandonné sans valeur économique ou sociale, mais deviennent un enjeu majeur du développement durable en préservant les sols non artificiels (A), et de la gestion urbaine⁴³ avec la création de nouveaux bâtiments (B).

A/ Nécessité de préserver les espaces naturels et agricoles

En 2006, sur les 55 millions d'hectares du territoire français métropolitain, plus de 32 millions d'hectares supportaient des activités agricoles, tandis qu'en 2010, seulement 28 millions d'hectares étaient occupés par des activités agricoles⁴⁴. Parallèlement, les zones artificialisées occupaient 4,9 millions d'hectares, soit 9% de la métropole⁴⁵. Or, il s'avère que chaque année, les villes se développent en empiétant sur les sols agricoles⁴⁶, et il est nécessaire de freiner l'artificialisation des sols pour plusieurs raisons.

⁴² Lubeck Pierre et Hugon Jean-Pierre, « Rapport d'expertise et de proposition sur le dispositif juridique et financier relatif aux sites et sols pollués », Ministère de l'économie, des finances, et de l'industrie, Conseil général des mines et Inspection générale des finances, Paris, avril 2000.

⁴³ Parance Béatrice, « Sites et sols pollués, un droit en quête d'identité ? » *Droit et patrimoine*, 2013 n° 224.

⁴⁴ Données issues du site : <http://www.agreste.agriculture.gouv.fr/publications/dossiers/article/pratiques-culturales-2006>.

⁴⁵ Données issues du site : <http://www.planetoscope.com/sols/1370-disparition-de-terres-agricoles-en-france.html> et <http://www.developpement-durable.gouv.fr/img/brochure-demarchescotgrenelle.pdf>.

⁴⁶ Par exemple les 350 hectares de terres agricoles qui ont été intégrées dans le projet d'urbanisation afin de permettre la construction de la ligne de métro Orly-Saclay et le développement de l'université Paris-Saclay. Ces

Cette urbanisation est en premier lieu nuisible au développement durable. En l'occurrence, l'étalement urbain s'accompagne d'une augmentation considérable des distances de trajet entre le domicile et le lieu de travail, d'un recours massif à l'automobile pour les déplacements et d'une moindre performance énergétique des bâtiments étant donné que le mode de logement privilégié, le logement individuel, est aussi plus consommateur en énergie que le logement collectif. Or, les secteurs de transport et du bâtiment sont les principaux contributeurs de gaz à effet de serre⁴⁷. L'urbanisation a aussi des effets directs sur la gestion de l'eau en raison de l'aggravation de l'imperméabilisation des sols, en augmentant le risque d'inondations dans certains secteurs et en empêchant l'alimentation des nappes phréatiques⁴⁸.

Ensuite, les espaces artificiels s'étendent majoritairement aux dépens des terres agricoles (88%) et des espaces naturels (12%)⁴⁹. L'ancien Ministre de l'Agriculture, M. Bruno Le Maire, avait déclaré lors de la discussion parlementaire sur la loi de modernisation de l'agriculture en juillet 2010⁵⁰ : « *Nous ne pouvons pas continuer à perdre 200 hectares de terres agricoles par jour, l'équivalent d'un département tous les dix ans* »⁵¹. Parallèlement, la France connaît un accroissement de ces besoins en espaces agricoles pour plusieurs raisons : l'augmentation de la demande alimentaire en général, la valorisation de la production alimentaire de proximité, l'intérêt croissant pour les agro-carburants⁵²...

Cette nécessité de préservation des espaces agricoles et naturels a été consacrée par le législateur. Ainsi, la loi programme dite « Grenelle 1 » a acté l'engagement de « *lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles* » devant passer nécessairement par la lutte contre « *l'étalement urbain et la déperdition d'énergie* »⁵³. Ainsi, la possibilité de réinvestir les friches

zones agricoles faisaient partie des plus fertiles en France. Issu du site : <https://reporterre.net/les-bonnes-terres-agricoles-de>.

⁴⁷ Souchon Arnaud et Viterbo Patrick, « Réhabilitation des sites et sols pollués : nouveaux enjeux, nouveaux acteurs ? » *Bulletin de droit de l'environnement industriel supplément spécial* au n° 42, décembre 2012, p.50.

⁴⁸ Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, « la démarche SCOT – Grenelle : la maîtrise et la mesure de la consommation d'espace dans les scot », consultable à l'adresse : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/img/brochure-demarchescotgrenelle.pdf>.

⁴⁹ Données issues : UE – SOES, Corine land cover, base des changements 2000-2006.

⁵⁰ Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (1).

⁵¹ Souchon Arnaud et Viterbo Patrick, « Réhabilitation des sites et sols pollués : nouveaux enjeux, nouveaux acteurs ? » *Bulletin du droit industriel supplément spécial* au n°42, décembre 2012, p.50.

⁵² Ibid.

⁵³ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1).

industrielles s'inscrit dans cette logique de ne pas étendre indéfiniment la ville au détriment des terrains agricoles⁵⁴.

B/ Les friches industrielles : un frein à l'étalement urbain et une solution à la crise du logement

Le mouvement de désindustrialisation contribua à la fermeture de beaucoup de sites industriels, construits il y a cinquante ans ou cent ans à la périphérie des villes, mais désormais situés au cœur de zones densément peuplées et urbanisées. Le devenir de ces sites est malheureusement toujours similaire : impactés, de façon plus ou moins significative, par leur activité industrielle historique, leur propriétaire chercha à maintenir une activité à usage industriel sur ces terrains afin de limiter les travaux au titre de la dépollution du site⁵⁵. Par la suite, les liquidations judiciaires, la mauvaise volonté de l'exploitant, le désintérêt du propriétaire, le désarroi des collectivités, le cadre législatif peu contraignant, ajouté aux manques financiers de l'exploitant, contribuèrent à produire des friches industrielles sans devenir. Ainsi, on peut dire qu'à la fin du XXe siècle, le système industriel français se transforma en « *fabrique à friche* »⁵⁶. On recense en moyenne en France 2 700 sites de friches industrielles par département⁵⁷.

Cette lutte contre l'étalement urbain permet aussi de résoudre un autre enjeu urbanistique qui est d'empêcher la persistance de sites pollués⁵⁸. Cette « *construction de la ville sur la ville* »⁵⁹ s'explique par la pénurie avérée de logement en France. Depuis 1985, les coûts du logement ont été une des causes de l'accroissement des inégalités en France. En effet, le marché immobilier ne pouvant répondre à la demande croissante de logement, a vu ses prix augmenter,

⁵⁴ Bodenez Philippe, « Quelles avancées du droit des sites et sols pollués à venir ? », *Droit et patrimoine*, 2013 n°224.

⁵⁵ Souchon Arnaud et Viterbo Patrick, « Réhabilitation des sites et sols pollués : nouveaux enjeux, nouveaux acteurs ? » *Bulletin de droit de l'environnement industriel supplément spécial* au n° 42, décembre 2012, p.50.

⁵⁶ Steichen Pascale, « Sites pollués : de la réhabilitation des sites à la réutilisation des sols », *Bulletin de droit de l'environnement industriel* n° 1, janvier 2006, p.37.

Trebulle François, « Sols pollués : le clair-obscur de la loi ALUR », *Environnement* n° 8-9, août 2014, étude 13.

⁵⁷ Données consultables à l'adresse : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/amenagement-et-sites-pollues/pdf/friches-industrielles-et-pollutions-historiques-lmcu-19-04.pdf>.

⁵⁸ Fichet Marie-Aude, « La reconversion des friches industrielles : les nouvelles perspectives offertes par la loi ALUR », *Bulletin de droit de l'environnement industriel*, juillet 2014, p.33.

Jegouzo Yves, « La loi ALUR du 24 mars 2014 : vue panoramique et tableau impressionniste » *AJDA* 2014 p.1071.

⁵⁹ Objectif fixé par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

provoquant une crise du « *mal logement* »⁶⁰. Cette situation est liée à la croissance démographique, qui reste forte, faisant de la France une exception. Mais elle est aussi liée à l'évolution de nos modes de vie⁶¹ qui contribue à augmenter fortement la demande de logements. Ce recyclage urbain correspond alors parfaitement aux objectifs de la politique de la ville.

C'est lors du Grenelle de l'environnement que les friches industrielles ont été mises au cœur de plusieurs politiques publiques⁶², en voulant faciliter leur valorisation et en les transformant notamment en éco-quartiers⁶³. La loi dite « Grenelle 1 »⁶⁴ fixe comme objectif pour le droit de l'urbanisme, dans son article 7 : « *de lutter contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie, ainsi que de permettre la revitalisation des centre-ville, les collectivités territoriales devant être dotées d'outils leur permettant en particulier de conditionner la création de nouveaux quartiers, d'opération d'aménagement à dominant d'habitat ou de bureaux, à la création ou au renforcement correspondant des infrastructures de transport, ainsi que de prescrire, dans certaines zones, des seuils minimaux de densité ou des performances énergétiques supérieures à la réglementation* ».

⁶⁰ Étude d'impact du projet de la loi ALUR, 25 juin 2013,0020 consultable à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl1179-ei.asp#p925_144327.

⁶¹ Développement des familles monoparentales, accroissement de la durée d'études, vie principalement urbaine...

⁶² Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1).

⁶³ Réaménagement des berges franciliennes, consultable à l'adresse : <http://www.seine-en-scene.fr/de-friches-en-eco-quartiers-le-renouveau-des-bords-de-seine/>.

⁶⁴ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1).

Section 2 – Fragmentation et incohérence des textes réglementant les sites et sols pollués

Le droit de l'environnement depuis son origine réglementait la naissance et la vie de l'installation classée en raison de ses nuisances, mais n'avait pas envisagé le fait que lorsque l'exploitation de l'installation est finie, les nuisances continuent avec les pollutions de l'environnement (§1), et c'est finalement sous l'influence du droit communautaire que la France va se doter d'un arsenal épars de réglementation des sites et sols pollués (§2)

§1. Un arsenal juridique inadapté à la prise en charge des pollutions

A/ Le droit des sites et sols pollués : le grand oubli de la loi de 1976

La réglementation encadrant la réhabilitation des sites et sols pollués s'est initialement développée en se greffant sur le corpus juridique applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement. Cette « greffe » n'a rien d'étonnant dans la mesure où elle permettait d'appréhender les faits de pollution issus d'activités industrielles ou agricoles placées sous surveillance particulière en raison des risques, des pollutions et des nuisances qu'elles sont susceptibles de générer⁶⁵.

Pendant longtemps, l'arrêt de l'exploitation des installations classées a été considéré à lui seul comme suffisant pour garantir les intérêts protégés par le législateur. La loi de 1917⁶⁶, ne se souciait nullement des pollutions des sols, ni de l'installation après son arrêt définitif. En effet, elle visait essentiellement à opérer une conciliation entre le développement économique et la prévention des troubles de voisinage générés par le fonctionnement de ces installations, l'arrêt de leur exploitation était censé correspondre à un arrêt des nuisances mettant fin au problème de lui-même⁶⁷.

Un changement est intervenu avec la loi de 1976 : elle a étendu la gamme des intérêts susceptibles d'être pris en compte en intégrant la protection de la nature et de l'environnement, la santé publique... Malgré cela, la problématique des sols pollués ne fut nullement traitée dans la

⁶⁵ Souchon Arnaud et Viterbo Patrick, « Réhabilitation des sites et sols pollués : nouveaux enjeux, nouveaux acteurs ? » *Bulletin de droit de l'environnement industriel supplément spécial* au n° 42, décembre 2012, p.50.

⁶⁶ Loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes.

⁶⁷ Noury Arnaud, « Installations classées : la définition légale de l'étendue de la remise en état des sites », *Revue de Droit Immobilier* 2003, p.415.

nouvelle loi. La simple lecture des textes de loi et du décret⁶⁸ suffit à percevoir l'absence de cette prise en compte. Le dispositif traite de la manière dont l'Administration peut exercer un pouvoir de police à l'encontre des exploitants d'installations présentant des dangers ou des risques pour le voisinage, la santé publique, et l'environnement au sens large. Mais ni la « *non pollution* », ni la dépollution des sols ne sont en tant que telles des objectifs clairement affichés par la loi de 1976. Les sols, eux-mêmes, ne font pas partie des intérêts visés à l'article 1^{er}. En effet, seuls « *les dangers ou inconvénients inacceptables pour les intérêts visés à l'article 1^{er}, du fait d'une utilisation croissante du sol ou du sous-sol* »⁶⁹ sont mentionnés. Ainsi, l'utilisation du sol n'est pas présentée comme une contrainte en soi pouvant générer une pollution, mais seulement au regard des « *intérêts* » de l'article 1^{er}, auxquels l'excès d'utilisation du sol pourrait nuire.

En outre, les phénomènes de pollution ne se rattachant pas à l'exploitation d'une installation classée étaient très largement ignorés par la réglementation, alors qu'il est désormais bien établi que ce type de situation concerne plus de deux tiers des sites pollués répertoriés sur le territoire national⁷⁰.

Ainsi, l'analyse du texte et des vingt-cinq années de pratiques ont montré que la loi de 1976 et ses textes d'application ne formaient pas un corpus de règles destinées à régir les problèmes des sols pollués par des exploitations passées, mais à définir les modalités d'exploitation des installations classées parce que dangereuses pour l'environnement.

B/ Une réglementation au coup par coup à base de circulaires influencée par l'apport de la jurisprudence

Comme nous l'avons vu préalablement, il n'existe pas de loi relative à la gestion des sols. La politique française de gestion des sites et sols pollués a été graduellement mise en place par de simples circulaires et des outils techniques⁷¹. Ces textes n'ont néanmoins pas de portée légale immédiate dans un cadre général mais ils fournissent un éclairage sur les modalités pratiques d'application des règles. Ces textes avaient comme fondement l'article 34 alinéas 3 du décret du

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

⁷⁰ Souchon Arnaud et Viterbo Patrick, « Réhabilitation des sites et sols pollués : nouveaux enjeux, nouveaux acteurs ? » *Bulletin de droit de l'environnement industriel supplément spécial* au n° 42, décembre 2012, p.50.

⁷¹ Boivin Jean-Pierre et Ricourt Jacques, *Sites et sols pollués : outils juridiques, techniques et financiers de la remise en état des sites pollués*, éditions Le Moniteur, 2005.

21 septembre 1977⁷², exigeant de remettre en l'état un site industriel. Ainsi, largement adossé à la législation sur les installations classées et sur celle relative aux déchets, la politique française en matière de sols pollués s'est développée à partir des années 1990 en s'attachant à essayer de cerner l'ampleur de la pollution des sols en procédant à une succession d'inventaires de sites.

C'est la circulaire du 3 décembre 1993⁷³ qui a défini les grandes lignes de la politique nationale en matière de sols pollués. La volonté initiale était de réhabiliter systématiquement l'ensemble des sites identifiés comme sensibles. C'est à cette fin que les pouvoirs publics ont lancé le principe de recensement systématique des sites pollués et a organisé un « *inventaire national* » des sites potentiellement pollués notamment par une recherche historique, à travers l'exploitation des archives départementales, et un suivi des sites en activité susceptibles d'avoir pu provoquer, dans le passé, des problèmes de pollution des sols. Elle sera complétée par la circulaire du 18 avril 1996⁷⁴ qui présentait les premières versions des outils méthodologiques élaborés sur lesquels s'appuyaient les différentes études.

Cependant, voyant les avancées et les méthodologies des autres pays confrontés aux mêmes problématiques, la politique française de réhabilitation systématique a fini par tendre vers une politique de gestion des risques en fonction de l'usage. À cet effet, la circulaire du 10 décembre 1999⁷⁵ consacre le principe fondamental du traitement adapté à l'impact effectif du site pollué sur l'environnement, sur la base de la notion de risque⁷⁶ par l'introduction d'outils méthodologiques appropriés à la mise en œuvre de cette politique⁷⁷.

Finalement, dans une optique de clarification et d'actualisation des outils, la Ministre de l'Écologie et du Développement Durable Mme Nelly Olin, a présenté en Conseil des ministres du 8 février 2007⁷⁸, une communication relative à la nouvelle politique de gestion des sites et sols pollués dressant un bilan des actions menées par le Gouvernement. Ce retour d'expérience a

⁷² « L'exploitant doit remettre le site de l'installation dans un état tel qu'il ne s'y manifeste aucun danger ou inconvénient mentionnés à l'article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1976 » article du décret consultable à l'adresse : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=jorfext000000518520&pagecourante=04900.

⁷³ Circulaire du 3 décembre 1993, consultable à l'adresse : http://www.ineris.fr/aida/consultation_document/8251.

⁷⁴ Circulaire dppr/sei n° 96-208 du 18 avril 1996 relative aux diagnostics initiaux, consultable à l'adresse : http://www.ineris.fr/aida/consultation_document/8139.

⁷⁵ Circulaire du 10 décembre 1999, consultable à l'adresse : http://www.ineris.fr/aida/consultation_document/7913

⁷⁶ Le risque étant défini selon l'équation : risque = danger + transfert + cible.

⁷⁷ Voir annexe 1 de la note ministérielle du 8 février 2007 – la politique et la gestion des sites pollués en France, historique, bilan et nouvelles démarches de gestion proposées, consultable à l'adresse : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/img/pdf/annexe1-3.pdf>.

⁷⁸ Consultable à l'adresse : http://www.developpement-durable.gouv.fr/img/pdf/note_08-02-2007.pdf.

conduit à la réécriture des textes réglementaires et des outils méthodologiques. Ainsi, les Préfets ont reçu le 8 février 2007⁷⁹ un ensemble de circulaires permettant de définir l'action de l'État. Ces nouveaux textes constituent un socle technique commun qui est devenu depuis la ligne directrice de la politique de traitement des sites et sols pollués.

§2. Montée en puissance du droit européen de l'environnement imposant à la France de considérer les sols comme un enjeu juridique dans la remise en état

Le Conseil de l'Europe a été le premier à s'intéresser aux sols et a adopté une Charte européenne des sols en 1972⁸⁰. Elle pose le sol comme un des biens les plus précieux de l'humanité, spécifiant bien qu'il s'agit d'une ressource limitée devant être protégée contre les pollutions. Cependant, celle-ci n'a jamais été appliquée par le droit interne. Le seul apport du Conseil de l'Europe sur la protection de l'environnement se fait indirectement par la jurisprudence qu'il rend au visa des articles de la Charte européenne des droits de l'homme⁸¹ protégeant la vie⁸² et le domicile⁸³.

Ce n'est qu'à partir de 1998 que des travaux de réflexions sont menés au sein de la Communauté européenne par l'Agence européenne de l'environnement sur la problématique des sites et sols pollués, notamment pour procéder à un état des lieux des sols à l'aide de l'établissement d'inventaires. Ce dernier indique qu'en 2007, à l'échelle des 31 Etats européens, près de 245 900 sites étaient contaminés et 2 965 500 sites potentiellement pollués. Ces dégradations ont été provoquées ou aggravées par des activités humaines telles que les pratiques agricoles et sylvicoles inadéquates, les activités industrielles, le tourisme, l'expansion urbaine⁸⁴. Ces chiffres donnant l'alerte sur l'état des sols, la Communauté européenne a été amenée à intervenir afin d'adopter une législation communautaire dédiée.

⁷⁹ Consultable à l'adresse : http://www.ineris.fr/aida/consultation_document/7323.

⁸⁰ Août 1972, consultable à l'adresse :

<https://rm.coe.int/coermpubliccommonsearchservices/displaydctmcontent?documentid=09000016804e57ea#search=charte%20europ%c3%a9enne%20des%20sols>.

⁸¹ La Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et Libertés Fondamentales, entrée en vigueur le 3 septembre 1953.

⁸² Voir CEDH, 30 novembre 2004, n° 48939/99, Oneryildiz contre Turquie.

⁸³ Voir CEDH, 18 février 1991, n°2033/86, Fredin (n°1) contre Suède.

⁸⁴ Doc. Com (2006) 231 final, 22septembre 2006 : non publié au JOUE.

A/ Volonté d'une réglementation autonome pour le sol au niveau européen toujours en discussion

Contrairement aux éléments naturels comme l'eau ou l'air, les sols ne font l'objet d'aucune mesure spécifique au niveau communautaire⁸⁵. Les pollutions des sols sont encadrées uniquement au titre de différentes directives sectorielles, de manière indirecte depuis la directive de 1996 sur la prévention et la réduction des pollutions⁸⁶. On peut citer la directive relative à la limitation des rejets atmosphériques⁸⁷ qui contribue à naturellement à réduire les retombées sur le sol ; la directive cadre sur l'eau⁸⁸ qui vise à réglementer les substances toxiques dans l'eau et qui a introduit une démarche de préservation de la qualité des masses d'eau et fixé un objectif général de bon état ou de bon potentiel des masses d'eau.

En 2002⁸⁹, la Commission annonça sa volonté d'établir un cadre réglementaire unifié sur l'état des sols. Cela aboutit, le 22 septembre 2006⁹⁰, à la publication par la Commission d'une proposition de stratégie thématique sur la protection des sols associée à un projet de directive cadre. Celle-ci visait à protéger les sols contre six risques principaux : l'érosion, la diminution de la teneur en matière organique, la salinisation, le tassement, les glissements de terrain et la pollution des sols. Il se dégageait de ce projet une réelle volonté de permettre une prise de conscience européenne de la problématique de la pollution des sols. Cette réflexion s'appuyait sur les politiques publiques de gestion des sols mises en place dans différents États membres.

La politique d'action reposait sur quatre piliers fondamentaux : tout d'abord établir une législation cadre ayant pour objectif principal la protection et l'utilisation durable des sols, ensuite, intégrer la protection des sols dans la formation et la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires, puis, pallier au manque de connaissances actuellement perceptible

⁸⁵ Tudez Martine, « Cessation d'activité d'une installation classée et remise en état », *Code permanent environnement et nuisances*, mai 2016.

⁸⁶ Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution.

⁸⁷ Directive 2015/2193/UE du 25 novembre 2015, relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des installations de combustion moyennes.

⁸⁸ Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

⁸⁹ London Caroline, « La protection des sols : nouvel enjeu communautaire », *Environnement* n° 7, juillet 2003, chronique consultable à l'adresse <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/txt/html/?uri=uriserv:l28181&from=fr>

⁹⁰ Doc. COM (2006) 231 final, 22 septembre 2006 : non publié au JOUE

dans certains domaines de la protection des sols, grâce à des travaux de recherche et enfin, sensibiliser le public quant à la nécessité de protéger les sols. La France a notamment été auditionnée afin de partager son expérience acquise dans la gestion des sites et sols pollués⁹¹.

Différentes actions furent proposées afin d'atteindre ces objectifs comme la création d'inventaires des sites pollués et leurs hiérarchisations en fonction de leur niveau de pollution constatée, ainsi que la mise en place d'actions structurelles afin de « *contribuer avec succès à la régénération de friches industrielles et militaires* »⁹² permettant en même temps un regain d'activité, de création d'emplois et d'espaces publics.

Les États avaient initialement accueilli favorablement l'initiative de la Commission, cependant lors de la présentation du projet final, plusieurs critiques furent émises. Avant tout, la Cour des comptes⁹³ appréciait l'initiative de la Commission d'attribution de subventions à la réhabilitation des friches industrielles devenues orphelines, mais elle déplorait le fait qu'aucune disposition ne s'assurait de la bonne application du principe « *pollueur-payeur* » dans les États membres. Ainsi, elle craignait un abus de l'aide financière apportée par l'Union et demande à la Commission de mieux établir les critères d'attribution. Ensuite, cette initiative s'est butée au blocage de certains États, notamment la France, qui considéraient que ce projet de directive ne ferait qu'accroître la charge financière et bureaucratique, en subventionnant non la réhabilitation des sols, mais seulement des inventaires⁹⁴.

Ce projet de directive étant dans l'impasse, la Commission européenne décida de modifier ses ambitions⁹⁵. Un rapport daté du 13 février 2012 relatif à la mise en œuvre de la stratégie thématique en faveur de la protection des sols et des activités, fut publié par la Commission de l'Union Européenne. Celle-ci ambitionne de protéger les sols par une utilisation dite durable, par la prévention de toute nouvelle dégradation, par la préservation de ses fonctions

⁹¹ Réf chapitre 1 section 2 §1 b. du présent mémoire.

⁹² Pierper Markus « partie XII – rapport spécial n°23/2012 de la Cour des comptes intitulé « Les actions structurelles de l'UE ont-elles contribué avec succès à la régénération de friches industrielles et militaire ? » rapport relatif aux rapports spéciaux de la Cour des comptes dans le cadre de la décharge à la commission pour l'exercice 2012 (2013/2260(déc.).

⁹³ Pierper Markus « partie XII – rapport spécial n°23/2012 de la Cour des comptes intitulé « Les actions structurelles de l'UE ont-elles contribué avec succès à la régénération de friches industrielles et militaire ? » rapport relatif aux rapports spéciaux de la Cour des comptes dans le cadre de la décharge à la commission pour l'exercice 2012 (2013/2260(déc.).

⁹⁴ Parance Béatrice, « Sites et sols pollués, un droit en quête d'identité ? » *Droit et patrimoine*, 2013 n° 224.

⁹⁵ Billet Philippe, « Protection communautaire des sols : horizons lointains », *Environnement* n° 5, mai 2012, alerte 44.

et par la restauration de ceux qui ont été dégradés. Quatre piliers de la stratégie et actions associées sont proposés : la sensibilisation aux fonctions du sol considéré à tort comme inépuisable et aux processus de dégradation qui l'affectent afin de remédier spécifiquement aux problèmes liés aux sols, de compléter la base de connaissances nécessaires pour prendre des mesures, et d'intégrer des considérations relatives aux sols dans certaines politiques. Cette deuxième tentative est toujours en discussion.

B/ Consécration au niveau européen d'une responsabilité environnementale

Un des apports du droit européen ayant eu un impact spécifique en droit des sites et sols pollués fut la création d'une directive européenne sur la responsabilité environnementale et la réparation des dommages⁹⁶. Des travaux de réflexion ont été entamés à la demande du Conseil et du Parlement européens, suite à la disparition de fûts contenant des terres contaminées provenant de l'usine italienne Seveso, détruite lors d'une explosion en 1976. La révolte chez les parlementaires européens face à ce scandale permit au Conseil de se donner mandat afin de créer un régime de responsabilité pour les dommages causés par les déchets. Une première proposition fut transmise au Parlement européen en 1989, modifiée en 1991, avant que le projet ne soit finalement retiré définitivement en 2002.

Entre temps, la Commission européenne avait publié un Livre vert en 1992 ayant pour objet la création d'une responsabilité plus générale que celle seulement relative aux déchets⁹⁷. Cette nouvelle réflexion sur une proposition de directive concernant la réglementation pour les (futurs) atteintes à l'environnement aboutit à une première version en janvier 2002. Elle fut néanmoins critiquée à la fois par les États membres mais aussi par des ONG. Finalement un compromis fut trouvé, et un second projet aboutit à la publication de la directive sur la responsabilité environnementale en avril 2004⁹⁸.

⁹⁶ Directive 2004/35/ce, 21 avril 2004, sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux.

⁹⁷ Kromarek Pascale, « Réflexions autour de la transposition de la directive sur la responsabilité environnementale en droit français », *Environnement*, n° 11, novembre 2004, étude 18.

⁹⁸ Directive 2004/35/ce, 21 avril 2004, sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux.

Elle établit, dès lors, un cadre commun de responsabilité en vue de prévenir et de réparer les dommages causés aux animaux, aux plantes, aux habitats naturels et aux activités professionnelles explicitement énumérées, et aux autres activités professionnelles lorsqu'un exploitant a commis une faute ou une négligence. La directive laisse aux autorités publiques, de chaque État membre, le soin de ratifier et d'adapter cette responsabilité à leur cadre législatif propre. Les États membres doivent néanmoins prendre soin de veiller à ce que les exploitants responsables prennent eux-mêmes ou financent les mesures nécessaires de prévention ou de réparation. La Cour de justice de l'Union Européenne a récemment interprété de manière large cette responsabilité par deux arrêts du 9 mars 2010⁹⁹. Ces derniers consacrent la possibilité pour l'autorité de police, de présumer un lien de causalité entre les activités des exploitants exerçant à proximité d'une zone polluée et cette pollution¹⁰⁰. Ainsi, elle consacre une présomption de causalité en matière de pollution diffuse, favorisant ainsi l'engagement de la responsabilité de l'industriel. Ceci facilite la mise en œuvre de cette directive car, pour ce genre de pollution, la preuve est très difficile à apporter. Néanmoins, cette présomption de responsabilité reste simple et que cela se fait à l'appréciation des juges du fond de chaque État membre.

Une de ces spécificités de cette directive fut de consacrer le principe du « *pollueur-payeur* », qui avait été adopté en 1972 par l'OCDE, inscrit en 1986 dans l'Acte Unique Européen, comme un principe fondamental. Il consiste à faire prendre en compte par chaque acteur économique, les externalités négatives de son activité, c'est-à-dire la pollution, en lui attribuant dès lors un coût. Le principe du « *pollueur-payeur* » a été transposé en France avec la loi Barnier de 1995¹⁰¹, qui le consacre comme étant un des quatre grands principes généraux du droit de l'environnement. Il est aujourd'hui codifié à l'article L. 110-1 3° du Code de l'environnement¹⁰².

⁹⁹ Voir CJUE, 9 mars 2010, aff. C-379/08 et C-380/08, raffinerie mediterranea (erg) spa et a. C/ministero dello sviluppo economico.

¹⁰⁰ Lanoy Laurence, « Première interprétation de la directive sur la responsabilité environnementale », *Bulletin de droit de l'environnement industriel* n° 28, juillet 2010, p.25.

¹⁰¹ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

¹⁰² « 3° le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ».

Cependant, le problème posé par cette directive est qu'elle ne s'applique pas de manière rétroactive et par conséquent, une grande partie des sols pollués, notamment par les industries historiques comme le charbon, l'acier, ... lui échappe¹⁰³, ce qui est à déplorer.

¹⁰³ Huglo Christian, « Les nouveaux responsables de la remise en état : échec du système français et perspectives communautaires », interventions aux matinées-débats de la LJA, sites et sols pollués sur les enjeux du nouveau cadre juridique, *Bulletin de droit de l'environnement industriel*, mars 2006, p.47.

CHAPITRE 2 – À LA RECHERCHE DU DÉBITEUR DE L'OBLIGATION DE REMISE EN ÉTAT : UNE CHAÎNE DE RESPONSABILITÉS PEU CLAIRE ABOUTISSANT À UNE MULTIPLICITÉ DE POTENTIELS DÉBITEURS

Depuis 1976¹⁰⁴, lorsqu'une partie du terrain sur lequel fonctionnait une installation classée est libérée du fait de la cessation d'activité industrielle, il découle une obligation de remise en état du site exploité. Celle-ci se limite aux dangers, inconvénients ou nuisances résultant de sa seule activité¹⁰⁵. Par ailleurs, elle est applicable à toutes les installations, même celles qui auraient cessé d'être exploitées avant l'entrée en vigueur de la loi de 1976¹⁰⁶. Elle naît quelle que soit la cause de la cessation d'activité (fermeture par le Préfet, liquidation judiciaire...) sauf si l'interruption est temporaire.

Le seul débiteur légalement identifié de l'obligation de remise en état est le dernier exploitant (Section 1), ce qui soulève le problème d'un débiteur subsidiaire lorsque celui-ci a disparu (section 2), mais aussi de l'intervention de l'Administration par le biais de l'ADEME lorsqu'aucun responsable de la pollution du sol n'a été identifié (section 3).

Section 1 – Le dernier exploitant, seul débiteur légal de l'obligation de remise en état, un responsable sans substance

C'est l'article 34-1 du décret du 21 septembre 1977¹⁰⁷ qui a défini en premier la procédure de remise en état du site et qui est venu désigner « *l'exploitant* » comme débiteur de la charge d'y procéder. La jurisprudence¹⁰⁸ vient confirmer que pèse sur « *l'exploitant* » désigné, l'obligation de remise en état, au visa de la loi du 19 juillet 1976, en le qualifiant de « *débiteur de premier rang* ». L'obligation de remise en état est légalisée par la loi Bachelot de 2003¹⁰⁹.

¹⁰⁴ Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

¹⁰⁵ Braud Alexandre, « Les limites de l'obligation de remise en état des sols par une installation classée », *AJDA* 2005 p.668, commentaire de l'arrêt ce 17 novembre 2004, n° 252514.

¹⁰⁶ Voir CE, 10 janvier 2005, n° 252307, société Sofiservice.

¹⁰⁷ Décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977, pris pour application de la loi n° 76-663.

¹⁰⁸ Voir CE 11 avril 1986, rec. ; CE 1986, p. 89, Ministre de l'environnement contre Sté des produits chimiques Ugine-Kuhlman.

¹⁰⁹ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (1).

À part la mention d'« *exploitant* », la loi de 1976 ne donne aucune indication sur ce qui se cache derrière ce mot (§1), ce qui pose d'autant plus problème lorsque plusieurs exploitants sont impliqués en cas de succession d'exploitation (§2).

§1. Une absence de définition claire du « dernier exploitant »

La seule précision, à l'époque, sur la définition de l'exploitant était dans l'article premier de la loi du 19 juillet 1976 qui évoquait le fait que les « *installations [sont] exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée* ». C'était ainsi à l'exploitant, c'est-à-dire à la personne qui a mis en œuvre l'installation, qu'incombait le respect des prescriptions de remise en état ou de conservation et mise en sécurité du site. L'ancien exploitant ne pouvait cependant pas invoquer, pour contester l'obligation de remise en état, la résiliation du bail concernant ses locaux d'exploitation¹¹⁰, ni le fait que les équipements à l'origine de la pollution ne lui aient pas appartenu¹¹¹.

Si le principe paraît simple, il n'en reste pas moins que la détermination de l'exploitant responsable n'est pas toujours aisée. Les solutions se trouvent généralement dans la jurisprudence. En effet, la qualité d'exploitant a fini par susciter de profondes interrogations de la part des juges, surtout, à l'occasion justement de la démultiplication, depuis les années 1980, des affaires provoquées par la remise en état des sites en cessation définitive d'activité, ou par les nuisances¹¹². Ces interrogations portent notamment sur le point suivant : l'exploitant doit-il être vu comme celui de droit ou de fait (A), amenant les juges à statuer différemment, en fonction des ordres de juridictions (B).

A/ Exploitant en titre ou en fait ?

La question est de savoir comment s'apprécie la qualité d'exploitant, de fait ou de droit, et quelle est celle que la jurisprudence retient. Il ressort des décisions de justice, qu'en principe,

¹¹⁰ Voir CAA Nancy, 14 mai 1998, n° 96nc01796.

¹¹¹ Voir CAA Nantes, 2^e ch. 6 octobre 1999, n° 96nt 01275.

¹¹² Baucomont Michel, « La qualité d'exploitant d'installation classée : ombres et lumières », *Bulletin du droit de l'environnement industriel supplément spécial* au n° 42, décembre 2012, p.30.

le dernier exploitant en titre doit satisfaire à l'obligation de remise en état¹¹³. Il peut s'agir du dernier exploitant ou de son ayant droit, cette notion permettant d'étendre l'obligation de remise en état aux sociétés venant aux droits du dernier exploitant¹¹⁴. Ce dernier doit répondre à un certain nombre de critères dont celui impératif de s'être notifié à l'Administration comme la personne venant remplacer l'exploitant. Cet exploitant en titre est le titulaire de l'autorisation, celui qui met en œuvre l'exploitation¹¹⁵.

Mais exceptionnellement, le Préfet peut s'adresser à l'exploitant de fait pour les mesures de remise en état par application de l'adage « *Nemo auditur propriam turpitudinem allegas* »¹¹⁶. Cela a été le cas dans la jurisprudence *Société Podelval*¹¹⁷ où il a été jugé que l'Administration était fondée à prescrire au dernier exploitant de fait l'exécution de l'opération de dépollution, peu importe que l'exploitant n'ait pas effectivement obtenu d'autorisation au titre de la législation ICPE, comme il aurait dû. Il s'agit néanmoins d'une jurisprudence assez isolée¹¹⁸ et cette solution reste malheureusement très peu utilisée car en contentieux des installations classées, les dirigeants ou gérants des installations ne sont pas assimilés à l'exploitant de celle-ci, contrairement aux contentieux fiscal ou commercial où cette assimilation est courante. Ce n'est que par exception qu'il a pu être établi qu'« *une société-mère exerçait en fait le contrôle du site, et devait dès lors être regardé comme l'exploitant* » en raison des « *particularités des liens qui unissaient des sociétés, dont l'une était actionnaire majoritaire dans les deux autres* »¹¹⁹. En revanche, la qualité d'exploitant de fait n'est pas retenue à l'encontre d'une société actionnaire majoritaire d'une autre, en sa seule qualité, et en dépit des liens commerciaux les unissant¹²⁰.

Il faut néanmoins préciser que lorsque l'exploitant ou son ayant-droit cède le site à un tiers, cette cession ne l'exonère de ses obligations que si le cessionnaire s'est substitué à lui en qualité d'exploitant¹²¹. En effet, même si l'obligation est transmissible, l'exploitant n'en

¹¹³ Miteva Elena, « Réhabilitation des sites et sols pollués : qui, quand, comment ? » *Gazette du palais*, n° 356, 22 décembre 2007, p.23.

¹¹⁴ Voir CE, 10 janvier 2005, n° 252307, Société Sofiservice.

¹¹⁵ Voir Cass. Civ., 12 octobre 2000, n°99-1734, BP.

¹¹⁶ Signifiant : nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude.

¹¹⁷ Voir Tribu. Ad. Melun, 23 octobre 1997, n° 97-1525, Société Podelval.

¹¹⁸ Miteva Elena, « Réhabilitation des sites et sols pollués : qui, quand, comment ? » *Gazette du palais*, n° 356, 22 décembre 2007, p.23.

¹¹⁹ Voir CAA Douai, 26 juillet 2001, n° 97DA01643, Sté Auxilor.

¹²⁰ Voir CAA Paris, 17 octobre 2003, n° 99PA03797, Sté Fayolle et fils.

¹²¹ Voir CAA Douai, n° 12da00057, 1^{ère} ch. 25 mars 2014.

« dispose »¹²² pas. Ainsi, les conventions et clauses contractuelles qui voient l'exploitant en titre mettre à la charge d'autrui la remise en état ou qui conduisent un tiers à avoir des activités polluantes sur le site ne sont pas opposables à l'Administration. Cela rend l'obligation de remise en état indisponible.

B/ La qualité d'exploitant d'installation classée : le classicisme du juge administratif face au pragmatisme du juge judiciaire

Le juge administratif a essayé d'étendre les obligations de remise en état aux personnes n'ayant pas directement la qualité d'exploitant, mais sans réellement rompre avec la vision classique qu'il a de la qualité d'exploitant. Tout d'abord, il a consacré la notion « *d'exploitant externe* »¹²³ qui a permis l'attribution de la qualité d'exploitant, à des exploitants extérieurs au site en question. Ce principe validait même une forme de coexploitation, lorsque le site concerné disposait malgré tout d'un exploitant disposant d'un titre ou y exécutant des actes de gestion. Malgré quelques applications¹²⁴, cette notion resta peu utilisée par la jurisprudence depuis les années 1990 ; le juge administratif ayant une vision classique et limitative de la qualification du dernier exploitant. En effet, l'obligation de remise en état « *pèse sur l'exploitant ou son ayant droit, ou le cas échéant sur la personne qui s'est substitué à lui* »¹²⁵, et il est précisé que « *lorsque l'exploitant ou son ayant-droit a cédé le site à un tiers, cette cession ne l'exonère de ses obligations que si le cessionnaire s'est substitué à lui* »¹²⁶. Le juge parvient difficilement à des identifications grâce à des raisonnements souvent complexes, et à un maniement dit obscur¹²⁷ de certains éléments de faits¹²⁸. Il se dégage aujourd'hui de la jurisprudence que la substitution vaut tant en matière de vente d'actifs, que de locations ou de baux commerciaux, et est caractérisée lorsque l'activité est continuée purement et simplement par le nouvel exploitant¹²⁹.

¹²² Deharbe David, « Installations classées pour la protection de l'environnement - obligation de remise en état », *Jurisclasser environnement et développement durable*, janvier 2014.

¹²³ Voir CE, 24 mars 1978, n° 01291, La Quinoléine.

¹²⁴ Voir CE, 30 avril 1980, n° 19242, SARP ; CE, 12 juin 1989, n° 74945, Sté Alsace-récupération.

¹²⁵ Voir CE, 23 mars 2011, n° 325618, Sté Progalva.

¹²⁶ Voir CE, Ass. 8 juillet 2005, n° 247976.

¹²⁷ Baucomont Michel, « La qualité d'exploitant d'installation classée : ombres et lumières », *Bulletin de droit de l'environnement suppléanti spécial* n° 48, décembre 2012, p. 30.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Voir CE, 3 décembre 2003, n° 236901, Sté Podelval.

En revanche, la substitution ne vaut pas si elle est seulement temporaire¹³⁰. Sur le plan formel, la régularité de la substitution n'est pas réellement regardée par le juge administratif¹³¹, sauf pour un certain nombre d'installations classées soumises à autorisation¹³², comme les installations de stockage de déchets. Le non-respect de la formalité provoque le maintien de la qualité d'exploitant en titre, ce qui est assez réducteur et revient à faire abstraction de la présence, sur le site, de l'exploitant de fait. Cela fait valoir une forme d'apparence administrative qui expose l'ancien exploitant à des sanctions importantes, tout en donnant au nouvel exploitant une impunité, bien qu'il n'ait pas sollicité d'autorisation d'exploitation auprès de l'Administration et qu'il soit de ce fait en faute. Enfin, au sujet de l'exploitant de fait, nous avons montré la réticence du juge administratif à reconnaître cette forme. Ceci démontre que la réponse fournie par le contentieux administratif à l'égard de la qualité d'exploitant, est demeurée dans une forme de classicisme. Elle laisse néanmoins dominer des zones d'ombres, notamment en matière de substitution d'exploitant, et ne répond pas ainsi aux attentes que créent les enjeux contemporains, tant économiques qu'environnementaux et fonciers.

Sauf en matière pénale, le juge judiciaire n'a pas à se préoccuper du contrôle de l'application de la police des installations classées lorsqu'il traite d'affaires mettant en cause l'exploitant. Ainsi, il lui revient, non d'appréhender un exploitant, mais plus un responsable de troubles causés à des tiers ou à des ressources. Il semble, par conséquent, libéré d'un carcan qu'imposait le droit public, au travers de la relation assez stricte Administration-administrés¹³³. Pour le juge judiciaire, on relèvera que l'exploitant n'est pas toujours le responsable en droit, et que le responsable peut n'avoir jamais exploité matériellement, au regard de l'acception qui est communément retenue ici. Toute empreinte de pragmatismes, cette dissociation est totalement absente des textes régissant les installations classées, et se devant pour sa part statuer sur des responsabilités, le juge judiciaire conçoit extensivement la recherche d'un responsable en appréhendant ici le dernier exploitant, le gardien ou même le gérant de fait.

¹³⁰Voir CE, 8 septembre 1997, n° 121904, Sarl Serachrom.

¹³¹ Voir CE, 21 février 1997, n° 160787, SA Wattelez.

¹³² Voir CE, 29 mars 2010, n° 318886, Communauté de Communes de Fécamp.

¹³³ Baucomont Michel, « La qualité d'exploitant d'installation classée : ombres et lumières », *Bulletin de droit de l'environnement industriel supplément spécial* au n° 42, décembre 2012, p.30.

Il résulte de ce comparatif entre les deux ordres de juridictions que la qualité d'exploitant offre ainsi tous les traits d'une notion à géométrie variable, se modifiant au gré des mécanismes de responsabilité, même si certaines constantes demeurent essentiellement au sein de ce qui ressemble à un « *puzzle de concepts peu compatible avec la sécurité juridique et l'intérêt général qui est attaché à la protection de l'environnement* »¹³⁴. La doctrine, notamment *via* Me Boivin comme chef de file, a d'ailleurs fait un appel à une réforme législative afin de pouvoir sortir de cet excès de plasticité des concepts en cause.

§2. Un « dernier exploitant » peu identifiable en cas de succession d'exploitation

L'identification du responsable n'est pas aisée notamment lorsque plusieurs exploitants se sont succédés sur un même site, voire lorsqu'un exploitant n'a repris qu'une branche d'activité d'une exploitation plus vaste à l'origine, et aujourd'hui partiellement en friche¹³⁵. Autrement dit, il est encore revenu à la jurisprudence de désigner le débiteur de la remise en état, en cas de succession d'exploitants. Il convient néanmoins de distinguer le cas d'une succession d'exploitants exerçant sur un même site des activités distinctes (A), du cas d'une succession d'exploitants exerçant sur la même activité (B).

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Cambot Pierre, « Les vicissitudes de l'obligation de remise en état », *Bulletin de droit de l'environnement industriel*, n°1, janvier 2001, p.13.

A/ Si activités distinctes sur le même site : divisibilité de l'obligation

Depuis la décision du Conseil d'état du 11 avril 1986, *Société des produits chimiques Ugine-Kuhlman*¹³⁶, c'est le critère du rattachement direct qui prime : il prévoit qu'en cas de succession d'exploitants sur un même site d'activités distinctes, chaque exploitant est tenu de procéder aux mesures de remise en état et de dépollution se rattachant directement à l'activité qu'il a exercée. Par l'application de ce principe, un exploitant ne saurait se voir imposer des mesures de remise en état relatives à un fait de pollution ou de nuisance qui n'est pas susceptible de se rattacher à son activité. Cette jurisprudence pose une obligation objective de remise en état directement liée à l'activité industrielle. Ainsi, le principe posé est simple : en l'absence de toute substitution du nouvel exploitant à l'ancien exploitant pour une activité identique sur un même site, la mesure de remise en état imposée au dernier exploitant n'est pas légale. Cette règle est une application directe du principe « *pollueur-payeur* » : l'exploitant paie seulement pour ce qu'il a pollué. Cette solution se rattache à l'époque au principe communautaire du « *pollueur payeur* », inspiré par l'article 174§2 du traité instituant la Communauté européenne, qui affirme que les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportées par le pollueur. Une analyse des sols peut permettre de déterminer la provenance de la pollution.

Néanmoins, dans certains cas, il pourra s'avérer difficile, voire impossible de dater et d'individualiser avec certitude les faits de pollution impliquant des mesures de réhabilitation du site. L'Administration a alors tendance à prescrire la réalisation des travaux de dépollution à la dernière personne ayant exploité une installation sur le site¹³⁷.

¹³⁶ Voir CE 11 avril 1986, REC. CE 1986, p. 89.

¹³⁷ Voir CAA Lyon, 23 juin 1998, n° 97ly00469, CRTS Flore-Roulet et CAA Douai, 2 mars 2006, n° 04da00565, Sté BM chimie.

B/ Si activités similaires sur le même site : dernier exploitant, débiteur unique

Si l'activité est la même lors du changement d'exploitant, l'obligation pèse sur le fait que le nouvel exploitant se soit régulièrement substitué au précédent en qualité d'exploitant de l'installation auprès de l'Administration¹³⁸. La charge est alors transférée lors de la substitution.

Cette solution d'opportunité s'explique par un moyen contentieux¹³⁹ soulevé par le Ministre de l'Écologie, qui a permis de fonder la jurisprudence appliquée aujourd'hui : « [Le ministre] soutient [...] qu'une obligation générale de remise en état du site, qui n'est pas divisible, pèse sur le dernier exploitant lors de sa cessation d'activité, que cette obligation concerne aussi bien les nuisances générées par sa propre activité que celles résultant d'activités antérieures ; qu'il serait en effet difficile à l'Administration, en cas de succession d'exploitant sur un même site, de rechercher la responsabilité d'exploitants antérieurs ou de déterminer la part des nuisances dont ils sont respectivement responsables ». Ainsi, le Ministre pousse à refuser d'opter pour un mécanisme de responsabilités fondé sur la recherche d'un lien de causalité entre les nuisances et l'exploitation.

Le juge administratif est sensible à cet argument, et tend la remise en état pour une obligation qui ne peut être satisfaite que par un débiteur unique, le dernier exploitant en titre, autrement dit, soit l'exploitant originaire sans successeur régulier, soit celui qui lui a régulièrement succédé, qui devient alors tenu pour responsable des pollutions de son prédécesseur.

Ce principe connaît cependant des limites. Tout d'abord, le juge ne tient pas pour un moyen inopérant la tentative du dernier exploitant de soutenir que son prédécesseur est à l'origine de la pollution¹⁴⁰. En effet, la jurisprudence¹⁴¹ a déjà été amenée à se prononcer sur la distribution de l'obligation entre deux exploitants de la même activité classée. Elle pose néanmoins une condition, elle n'est pas tenue de la remise en état si ses activités ne sont pas identiques à celles de son ou ses prédécesseurs auxquels il a succédé. Ainsi, la présomption peut

¹³⁸ Voir CE 11 avril 1986, n° 62-234, ministre de l'environnement c/ Sté des produits chimiques Ugine-Kuhlman ; CEE 20 mars 1991, n° 121904, Serachrom.

¹³⁹ Voir CAA Lyon, 23 juin 1998, n° 951y01176, Min. Env. C/ Entreprise MG Pneus Guizzardi.

¹⁴⁰ Deharbe David, « Installations classées pour la protection de l'environnement - obligation de remise en état », *Jurisclasseur environnement et développement durable*, janvier 2014.

¹⁴¹ Voir CAA Douai, 8 février 2007, n° 06DA00202, Sté sfdpi laboratoires melgag – min. Ecologie ; CAA Bordeaux, 5 juillet 2007, n° 5BX01095, Maître Gilles Sautarel administrateur judiciaire de la société ABC.

être combattue par la démonstration de la preuve contraire, à savoir la démonstration de ce que la pollution historique était propre aux procédés utilisés par un ancien exploitant. Ensuite, le juge peut dans certaines circonstances, considérer que la substitution d'exploitant n'a pas eu pour effet de transférer intégralement la charge de la remise en état au nouvel exploitant. Le juge administratif a précisé qu'un exploitant qui a régulièrement succédé à un autre ne saurait se voir imposer des prescriptions de remise en état au titre d'une activité que son prédécesseur exerçait clandestinement et dont il n'avait jamais eu connaissance¹⁴². Ainsi, la déclaration n'emporte donc pas de transfert de responsabilité si le successeur qui l'a faite, n'a pas été pleinement informé de la nature et du contenu de l'activité à laquelle il a déclaré succéder. Enfin, le dernier exploitant conserve, en toute hypothèse, la possibilité de se retourner contre ses prédécesseurs par le biais d'actions récursoires, en demandant le remboursement des sommes qu'il a, en quelque sorte, avancées pour le compte d'anciens exploitants. Reste qu'en pratique, il s'avère difficile de récupérer les frais engagés, en raison soit de la disparition des anciens exploitants, soit de la difficulté de quantifier la part de remise en état qui incombe à chaque ancien exploitant.

¹⁴² Voir CAA Lyon, 30 juillet 2003, n° 99LY02122, SA La Mure.

Section 2 – Une recherche désespérée d'un débiteur solvable de l'obligation de remise en état en cas de disparition de l'exploitant

En cas de disparition du dernier exploitant, l'Administration doit aller rechercher un nouveau débiteur afin de remettre en état le site industriel. Ce problème se pose notamment dans les cas de fusions-acquisitions et de liquidation judiciaire, notamment en raison de l'inopposabilité du droit privé devant l'Administration (§1.). Par ailleurs, la recherche désespérée de l'Administration afin de trouver un débiteur, l'a conduit à essayer de faire reconnaître responsable le détenteur de l'installation ou le propriétaire du terrain, sur le fondement de la police des déchets (§2).

§1. Le problème de l'articulation entre le droit privé et l'obligation administrative de remise en état

A/ Fusions-absorption, à la recherche du nouveau débiteur de l'obligation de remise en état

La fusion-absorption est une opération au cours de laquelle une ou plusieurs sociétés, dissoutes mais non liquidées, transmettent à une société existante ou nouvelle, leur patrimoine entier, actif et passif compris. La question qui se pose alors est de savoir comment se transmet le statut d'exploitant lorsque cela arrive pour une société exploitante d'une ICPE.

À titre liminaire, on soulignera que le Code de l'environnement ne précise pas explicitement les situations dans lesquelles il y a lieu de considérer qu'un changement d'exploitant intervient. Traditionnellement, le droit de l'environnement a tendance à être construit *in abstracto*, sans particulièrement tenir compte des autres réglementations qu'il impacte ou qui pourraient l'impacter. Ainsi, et bien qu'elles aient des conséquences non discutables sur la détermination de l'exploitant régulier d'une ICPE, les opérations de restructuration dont les fusions-absorptions, sont ignorées par le Code de l'environnement.

Cela a donc été à la jurisprudence d'apporter des solutions, car confrontée au besoin de désigner l'exploitant régulier d'une installation classée, seul débiteur légal des obligations de remise en état. Cependant, le juge administratif s'est heurté à un principe dégagé par la

jurisprudence, disant que les conventions de droit privé sont inopposables à l'Administration¹⁴³, ce qui soulève une interrogation : comment le juge administratif va venir désigner le responsable de la remise en état en sachant qu'il ne peut analyser les rapports de droit privé ?

Au fur et à mesure des années, le juge administratif se voit obliger de ne plus ignorer les spécificités des traités de fusion ou d'apport partiel d'actifs. Le Conseil d'état qualifie de dernier exploitant la dernière société absorbante dans le cadre d'une opération constituée de multi-absorptions. Parallèlement, la Cour administrative d'appel de Lyon, a décidé qu'un traité d'apport partiel d'actifs, placé sous le régime des scissions, était opposable à l'Administration, même en l'absence de déclaration de changement d'exploitant¹⁴⁴. Enfin, le plus connu peut être, est l'arrêt *Wattelez*¹⁴⁵ qui pose comme considérant de principe que la cession de l'ensemble des éléments constituant le fonds de commerce emporte le transfert de la qualité d'exploitant sur le cessionnaire de ce fonds.

Cette pratique analytique semble devenir de plus en plus courante. Dans les derniers mois, le Conseil d'état a rendu plusieurs arrêts¹⁴⁶ dans lesquels il analysait de manière précise les différentes opérations d'acquisition afin de déterminer l'ayant droit et donc le débiteur de l'obligation de remise en état. Le juge administratif ne semble plus hésiter à analyser la portée des accords de droit privé, bien qu'il ne soit jamais revenu sur le principe établi par l'arrêt de 1978, sur l'inopposabilité des conventions de droit privé devant le juge administratif. Cette tendance semble être suivie par les Cours administratives d'appel¹⁴⁷.

En définitif, au vu de l'évolution jurisprudentielle, il semble qu'indépendamment de toute procédure de changement d'exploitant, l'absorption d'une société exploitant une ICPE entraîne automatiquement le transfert de la qualité d'exploitant sur la société qui l'absorbe ou son ayant droit. Ceci est aussi vrai pour les traités d'apports partiels d'actif ou de fusion-absorption¹⁴⁸.

¹⁴³ Voir CE, 24 mars 1978, n° 01291, la Quinoleïne : « *les dispositions d'un contrat de droit privé par lesquelles une société s'est déchargée sur un tiers, moyennant une rémunération forfaitaire, de la responsabilité du stockage des résidus de son exploitation ne sont pas opposables à l'administration* ».

¹⁴⁴ Voir CAA Lyon, 6 juillet 2006, n° 02LY01929, SA Rhodia chimie.

¹⁴⁵ Voir CE, 21 février 1997, n° 160787, *Wattelez*.

¹⁴⁶ Voir CE, 9 novembre 2015, n° 369236.

¹⁴⁷ Voir CAA Douai, 7 avril 2016, n° 14DA01463 ; CAA Douai, 7 avril 2016, n° 14DA00893.

¹⁴⁸ Pelletreau Sylvain, « Restructuration des installations classées : mariage forcé du droit de l'environnement et du droit des sociétés », *Environnement* n° 4, avril 2014, étude 7.

B/ Liquidation judiciaire – une recherche de responsabilité quasiment impossible

La liquidation judiciaire est une procédure collective qui entraîne la dissolution de la société. Elle a pour objectif de régler les dettes de l'entreprise en procédant à la vente de ses biens. Elle est ordonnée par le Tribunal de commerce ou le Tribunal de grande instance, qui fait la constatation que le gérant est en cessation de paiements et que le redressement de la société apparaît manifestement impossible. Un liquidateur judiciaire va alors être désigné afin de solder le passif de la société, c'est-à-dire toutes ses dettes. La question qui se pose alors est de savoir comment l'obligation de remise en état s'articule avec cette fin de vie de la société.

Trois points sont à souligner quant à cette articulation. Tout d'abord, il appartient au liquidateur judiciaire, dès lors qu'il est désigné, d'exécuter la remise en état du site, malgré la précarité de la société¹⁴⁹. Il convient de préciser que l'insolvabilité de l'exploitant et l'ouverture d'une procédure de liquidation ne sont pas de nature à fonder l'annulation d'un arrêté préfectoral prescrivant une remise en état ou à empêcher son édiction¹⁵⁰. Néanmoins, pour que le Préfet soit en droit d'imposer au liquidateur judiciaire des prescriptions de l'obligation de remise en état, encore faut-il qu'à la date où sont notifiées, la société n'ait pas juridiquement disparue.

Ensuite, les créances dues en raison de la remise en état sont prioritaires : en effet, étant attachées à la réhabilitation du site, elles bénéficient du privilège général réservé aux créances du Trésor public. Cette solution jurisprudentielle va néanmoins à l'encontre du Code de commerce¹⁵¹ qui pose le principe de la suspension des actions en paiement dès le jugement d'ouverture de la procédure collective en précisant notamment qu'« *une demande de dépollution ne pourrait valablement être formulée après l'ouverture de la procédure de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire et que la créance devrait être déclarée à la procédure collective* »¹⁵². Ainsi, la position du juge administratif nous montre qu'il n'hésite pas à faire

¹⁴⁹ Voir, CAA Douai, 21 septembre 2006, n° 05DA01185, SCP Pierre Bruart.

¹⁵⁰ Voir CAA Bordeaux, 9 février 2006, n° 02BX01625, SARL Poursines Azalbert et Compagnie Delainage.

¹⁵¹ Art. 622-21 C. Com.

¹⁵² *Guide juridique du risque industriel*, collectif, Ellipses 2008, n°428.

primer l'ordre public écologique¹⁵³ du droit des installations classées sur les principes propres au droit des procédures collectives.

Enfin, la dernière remarque concerne la recherche d'une personne responsable de la remise en état, en cas de défaillance du débiteur, à la suite de la liquidation. En vertu du principe de l'autonomie de la personnalité juridique, les sociétés sont chacune d'elles responsable de leur propre dette, si bien qu'en dépit des liens qui les unissent, le patrimoine de l'une d'elles ne répond pas des engagements souscrits par la société mère ou par une société sœur. Toute solidarité est exclue¹⁵⁴. Cependant, ce principe est un moyen de s'exonérer de toute responsabilité vis-à-vis de la remise en état par le mécanisme de la filiation¹⁵⁵. La création de filiale par une société peut être utilisée comme un montage juridique qui, du strict point de vue du droit du commerce, permet d'organiser l'insolvabilité de la structure juridique exploitante de l'installation classée, sans que les actionnaires ne soient responsables de la dette de leurs filiales. Par conséquent l'autorité préfectorale ne peut prescrire la remise en état en cas de défaillance de l'exploitant, à la société-mère dont la filiale dépendait.

Cette absence de responsabilité de la maison mère pour les dommages causés par les activités de ses filiales, a été discutée notamment lors de l'affaire *Metaleurop*¹⁵⁶. Le débat qui a eu lieu semble être un exemple emblématique de la difficulté qui existe de faire remonter les dettes d'une filiale à l'intérieur d'un groupe de sociétés. L'enjeu, en l'espèce, était le paiement des frais de dépollution qui étaient très élevés, à la société-mère, après la faillite d'une de ses filiales qui gérait un site de fonderie. Malgré le long débat autour de l'extension de la responsabilité à la société mère, la Cour de cassation a finalement refusé de la reconnaître, ce qui s'explique en raison de la vision stricte du juge commercial sur la théorie dite de la *fictivité*¹⁵⁷. La doctrine explique aussi le refus des tribunaux de reconnaître cette confusion des patrimoines en raison du fait que, « *la procédure de redressement et de liquidation judiciaires peut avoir un*

¹⁵³ Voir CAA Douai, 4 décembre 2003, n° 02DA00128.

Deharbe David, « Installations classées pour la protection de l'environnement - obligation de remise en état », *Juriclassseur environnement et développement durable*, janvier 2014.

¹⁵⁴ Voir Cass. Com. 6 mai 1991, n°89-18.969, bull. Joly 1991. 697.

¹⁵⁵ La filiation est une technique sociétaire qui séduit régulièrement les entreprises qui souhaitent structurer leur croissance.

¹⁵⁶ Voir Cass., 19 avril 2005, n° 05-10.094, SA Metaleurop.

¹⁵⁷ Démonstration qu'une société sert de façade pour masquer les agissements de la maison mère.

effet indirect, de boomerang, sur les dirigeants, les associés majoritaires, la société mère de la personne morale débitrice principale »¹⁵⁸ dommageables pour la société et sa viabilité. La preuve de la faute de gestion ou d'abus de fonction du gérant de droit ou de fait est aujourd'hui la seule manière d'engager la responsabilité des actionnaires quant à la remise en état.

L'affaire *Metaleurop* a eu un tel écho qu'à l'issue du Grenelle de l'Environnement, M. Nicolas Sarkozy¹⁵⁹, alors Président de la République, avait affirmé que cette absence de responsabilité était inconcevable. Il avait alors voulu essayer d'intégrer le principe de responsabilité des sociétés mères du fait de leurs filiales dans le cadre de la transposition de la directive sur la responsabilité environnementale¹⁶⁰ et a débouché sur l'édiction de deux dispositions. Tout d'abord, l'article L. 233-5-1 du Code de commerce issu la loi du Grenelle de l'Environnement¹⁶¹, inspiré d'une doctrine de droit américain dite « *Corporate Social Responsibility* », qui pousse les entreprises à prendre en compte l'intérêt sociétal et non seulement celui des actionnaires. Cet article permet aux sociétés-mères qui le souhaitent, de prendre à leur charge tout ou partie des obligations de prévention et de réparation de certains types de dommages environnementaux incombant à leurs filiales en cas de défaillance¹⁶². Cette démarche est véritablement une consécration des différentes décisions à propos du naufrage de l'Erika, dans lesquelles Total avait été déclaré responsable du délit de pollution, au motif qu'elle avait exercé un pouvoir de contrôle et de direction sur la gestion du navire en faisant procéder à l'inspection du pétrolier sur la base d'une procédure interne au fonctionnement de l'entreprise.

Ensuite, l'article L. 512-17 du Code de l'environnement¹⁶³ dispose qu'en cas de liquidation judiciaire de l'exploitant d'une ICPE, le liquidateur judiciaire peut demander de mettre à la charge de la société mère une partie ou tout le financement des mesures de remise en état du ou des sites en fin activités. Ceci ne peut se faire uniquement lorsque l'existence d'une

¹⁵⁸ Blandin Rolland, « Les échappatoires réservées par le droit des sociétés et des faillites » : intervention à la journée d'étude sur « Les incertitudes juridiques affectant la gestion des sites contaminés », Université de Metz, 25 juin 2003, organisée sous la direction du Pr Philippe Billet. *Journal des accidents et des catastrophes*, n° 36 – juillet 2003.

¹⁵⁹ Discours de clôture du Grenelle de l'environnement, jeudi 25 octobre 2005.

¹⁶⁰ Directive n° 2004/35/ce sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux.

¹⁶¹ Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement dite Loi du Grenelle II.

¹⁶² Grenier Patrice, « Le risque environnemental, risque de responsabilité des groupes ? », *Paroles d'experts*, avril 2013.

¹⁶³ Introduite par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement dite loi du Grenelle II.

faute est caractérisée comme ayant contribué à une insuffisance d'actifs de la filiale. La doctrine¹⁶⁴ a néanmoins critiquée l'incertitude de ce principe, la faute caractérisée étant à mi-chemin entre la faute simple et la faute intentionnelle. Toutefois, même dans le cas d'une faute non intentionnelle, la gravité des risques auxquels elle s'expose sera prise en considération par le juge. Il faut noter aussi que la jurisprudence n'a retenu aucune obligation pour une société-mère de financer sa filiale quand bien même celle-ci ferait l'objet d'une procédure collective¹⁶⁵, sur le fondement de ce nouvel article.

§2. Une tentative de d'identification de débiteurs de second rang : un débat jurisprudentiel houleux

L'Administration préfectorale avait développé une pratique qui consistait à déporter l'obligation de remise en état sur des tiers non exploitants, faute d'exploitant solvable susceptible de mener à bien les travaux de dépollution. Un des principaux soucis qui se posait était le traitement des déchets issus de l'exploitation de l'installation classée. De façon constante, les juges refusent de mettre en cause la responsabilité du propriétaire bailleur en cette seule qualité (A), mais face aux frais trop importants de dépollution qui incombent à l'Administration, les autorités se sont tournées vers le propriétaire en sa qualité de détenteur des déchets (B).

Ce nouveau type de responsabilité semble directement inspiré par les droits étrangers qui offrent de nouvelles pistes de réflexions comme le droit suisse qui reconnaît la responsabilité du pollueur par situation dans une loi de 1998, ou le droit américain qui avait consacré la responsabilité du propriétaire non innocent à la suite de l'affaire « *Love Canal* » dans la loi de décembre 1980, « *Superfund* »¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Blandin Rolland, « Les échappatoires réservées par le droit des sociétés et des faillites » : intervention à la journée d'étude sur « Les incertitudes juridiques affectant la gestion des sites contaminés », Université de Metz, 25 juin 2003, organisée sous la direction du Pr Philippe Billet. *Journal des accidents et des catastrophes*, n° 36 – juillet 2003.

¹⁶⁵ Voir Cass Com., 26 mars 2008, n° 07-11.619.

¹⁶⁶ Parance Béatrice, « Sites et sols pollués, un droit en quête d'identité ? », *Droit et patrimoine*, 2013 n° 224.

A/ Exclusion de la responsabilité du propriétaire en cette seule qualité

Le Conseil d'état a posé de manière très claire le principe en vertu duquel le propriétaire du terrain d'emprise d'une installation classée, ou de l'installation elle-même ne peut « *en cette seule qualité* », être tenu responsable de la remise en état du site. C'est ce qu'a jugé le Conseil d'état, dans un arrêt *SCI Les Peupliers* en date du 21 février 1997¹⁶⁷, en infirmant un arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris. Celle-ci avait apprécié, au contraire, qu'un propriétaire, pouvait être mis en cause en sa qualité de détenteur de produits des produits dangereux, en raison du fait qu'il était simplement propriétaire du terrain, même qu'il n'avait pas été intéressé à l'exploitation et qu'il n'avait pas empêché l'action d'office du Préfet. Le Conseil d'état a fait ainsi application du principe du « *propriétaire innocent* », selon lequel en l'absence de tout élément intentionnel de la part du propriétaire, l'Administration ne peut rechercher sa responsabilité pour le non-respect des prescriptions de remise en état. Ce même principe a été appliqué de manière analogue pour le locataire du site¹⁶⁸.

Cette jurisprudence s'applique notamment aux situations dans lesquelles un propriétaire se borne à louer son terrain à un tiers, afin que ce dernier y exploite une ou plusieurs installations classées. Dans ce cas présent, le propriétaire n'est débiteur d'aucune obligation au titre de la remise en état du site, dès lors qu'il n'a jamais exploité l'installation ou qu'il ne s'est jamais investi dans sa mise en œuvre¹⁶⁹.

B/ Responsabilité du détenteur de déchets : une tentative avortée en droit des ICPE

Face au blocage fait par le Conseil d'état sur l'extension de la responsabilité du propriétaire d'un site pollué, le Préfet a alors engagé sa responsabilité en tant que détenteur des déchets. L'Administration a mis en avant la responsabilité du propriétaire du terrain pollué en raison de sa négligence en tant que détenteur de déchets, en ignorant finalement la décision *SCI Les Peupliers*. La Cour administrative d'appel de Lyon a jugé, dans un arrêt en date du 10 juin

¹⁶⁷ Voir, CE, 21 février 1997, n° 160250, *SCI Les Peupliers*.

¹⁶⁸ Voir CAA Nancy, 6 décembre 2004, n° 01NC00751.

¹⁶⁹ Voir CAA Douai, 16 décembre 2004, n° 02DA00091, *Pion c/ Ministre de l'écologie et du développement durable*.

1997¹⁷⁰, que, dans le cas où le propriétaire connaît le degré de pollution d'un site et en a tiré un avantage d'un point de vue patrimonial, il est possible de le regarder comme détenteur des déchets dont il a accepté d'assurer la garde, et de lui imposer, sur ce fondement, la remise en état.

Un courant de jurisprudence non négligeable est alors apparu et a tenté de préciser les critères permettant de cerner la notion de détenteur de l'installation, notamment en la rattachant au concept de la garde de la chose. En pratique, le juge recherchait si, dans les circonstances de l'espèce, la situation de fait et de droit dans laquelle se trouve placé le propriétaire des terrains permettait d'établir qu'il avait une quelconque maîtrise sur l'installation. Trois indices ont été dégagés par les juridictions. Tout d'abord, la qualité de détenteur s'est inspirée de la présomption de responsabilité attachée aux propriétaires¹⁷¹ en matière de responsabilité du fait des choses¹⁷² dégagée par la jurisprudence judiciaire. Ensuite, elle se caractérisait en fonction des liens qui unissaient l'exploitant défaillant et le propriétaire du site, notamment les liens financiers, immixtion dans la gestion de l'exploitation¹⁷³. Enfin, certaines juridictions ont estimé que le simple fait d'entreprendre des démarches au titre de la mise en sécurité et de la réhabilitation du site était de nature à établir la qualité de détenteur du propriétaire du site¹⁷⁴.

Malgré ce mouvement de jurisprudence, certaines juridictions¹⁷⁵ avaient expressément refusé de considérer le détenteur de l'installation comme responsable, fût-il subsidiaire, de la remise en état du site. C'est finalement une décision du 8 juillet 2005, *Société Alusuisse-Lonza France*¹⁷⁶, qui vient clôturer la controverse, en jugeant que la responsabilité de la remise en état incombe seulement à l'exploitant, à son ou ses ayants droit ou à ceux qui lui ont succédé et elle exclut une potentielle responsabilité subsidiaire du propriétaire négligent en raison du fait que la charge financière de la remise en état ne peut être imposée à une personne n'ayant pas le statut d'exploitant. Ainsi, elle exclut dans le cadre de la police des installations classées que le propriétaire d'un site pollué par des déchets puisse être recherché, en cas de défaillance de l'exploitant pour supporter la charge des opérations de remise en état.

¹⁷⁰ Voir CAA Lyon, 10 juin 1997, n° 95LY01435, Zoegger.

¹⁷¹ Voir TA Amiens, 30 juin 1999, Sté Picardie bail.

¹⁷² Présomption de la garde de la chose par le propriétaire – Cass. Civ., 16 juin 1896, Teffaine.

¹⁷³ Voir TA Versailles, 2 juin 1999, SCI de l'Essonne.

¹⁷⁴ Voir CAA Douai, 8 mars 2000, n° 96DA00721, Mme Sylvie Benchetrit.

¹⁷⁵ Voir CAA Paris, 22 novembre 2001, n° 00PA00135, Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement c/ Sté Les Tubes de Montreuil.

¹⁷⁶ Voir CE, 8 juillet 2005, n° 247976, Société Alusuisse-Lonza France.

Un arrêt inattendu va alors donner l'opportunité à l'Administration de rechercher la responsabilité du propriétaire sur le seul fondement de la police des déchets. L'arrêt *Société générale d'archives*, du 24 novembre 2004¹⁷⁷ vient mettre un terme à une situation de confusion des polices administratives et clarifier les champs d'application respectifs de la police spéciale des installations classées et celles des déchets. Pour le Conseil d'état, il s'agit de deux régimes juridiques distincts qui n'ont pas le même champ d'application et ne donnent pas les mêmes compétences aux mêmes autorités. Son application souple, avant l'intervention de la jurisprudence, permettait que le Préfet réglemente la matière des déchets. Ainsi, ce dernier est compétent seulement pour la police administrative des installations classées et le Maire, pour la police des déchets. Par conséquent, sont désormais hors d'atteinte des injonctions préfectorales, le propriétaire du site ou le détenteur de déchets au titre de la remise en état, mais le Maire peut dès lors intervenir en complément du Préfet pour l'enlèvement des déchets, comme le souligne le commissaire au gouvernement M. Yann Aguila¹⁷⁸

Il reste néanmoins le fait que le Maire puisse prendre des mesures contraignantes à l'encontre du détenteur des déchets, même s'il a exploité une installation classée. En vertu de l'article L. 541-2 du Code de l'environnement toute personne détentrice ou productrice de déchets est tenu d'en assurer son élimination. Il avait été jugé qu'en l'absence de tout producteur ou de tout autre détenteur connu, le propriétaire du terrain sur lequel ont été déposés des déchets « *peut être regardé comme leur détenteur au sens de l'article L. 541-2 du Code de l'environnement, notamment s'il a fait preuve de négligence à l'égard de l'abandon sur son terrain, et être de ce fait assujetti à l'obligation d'éliminer ces déchets* ». Il a bien été précisé que cette responsabilité du propriétaire ne peut être que subsidiaire¹⁷⁹ par rapport aux autres détenteurs ou producteurs. Cette position a été validée par le Conseil d'état dans une première décision dite *Wattelez* du 26 juillet 2011¹⁸⁰, puis par deux arrêts le 1^{er} mars 2013¹⁸¹, qui pose véritablement un régime de responsabilité du propriétaire en matière de police des déchets :

¹⁷⁷ Voir CE, 24 novembre 2004, n° 252514, Société Générale d'archives.

¹⁷⁸ Voir CE 18 novembre 1998, n° 161612, Jaeger.

¹⁷⁹ Levray Nathalie, « Propriétaires responsables des déchets des locataires : comment sortir de l'impasse ? », *Le Moniteur*, 10 décembre 2013.

¹⁸⁰ Voir CE, 21 juillet 2011, n° 328651, *Wattelez*.

¹⁸¹ Voir CE 1^{er} mars 2013, n° 354188 & 348912.

« que si, en l'absence de tout producteur ou tout autre détenteur connu de déchets, le propriétaire du terrain sur lequel ont été entreposés ces déchets peut être regardé comme leur détenteur au sens de l'article L. 541-2 du Code de l'environnement, **notamment** s'il a fait preuve de négligence à l'égard d'abandons sur son terrain, et être de ce fait assujetti à l'obligation d'éliminer ces déchets, 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 »

Le juge administratif semble mettre en place une responsabilité pour faute prouvée, mais l'utilisation de l'adverbe *notamment* rend l'interprétation de cette solution difficile. En effet, ce mot semblerait vouloir introduire le fait que la négligence n'est pas le seul élément d'appréciation de la responsabilité du détenteur.¹⁸²

La Cour de cassation partage ce point de vue en allant plus loin que le Conseil d'état. Elle présume la responsabilité du propriétaire-bailleur « *sauf à démontrer qu'il est étranger à l'abandon des déchets et ne l'a pas permis ou facilité par négligence ou complaisance* »¹⁸³

Cette responsabilité du propriétaire du sol semble être un dépassement du principe « *pollueur-payeur* », lequel concentre la vigilance environnementale dégagée par le Conseil constitutionnel¹⁸⁴ en affirmant que « *chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de ses activités* ». Le propriétaire devient alors une sorte de vigile de la protection de l'environnement en exerçant une mission de surveillance de son immeuble dans l'intérêt général. En effet, cette « *épée de Damoclès* » pourrait avoir des effets vertueux notamment afin d'inciter les propriétaires à avoir un comportement actif afin de rassembler des informations sur leur terrain, mais aussi en surveillant les activités s'y déroulant¹⁸⁵.

¹⁸² Mekki Mustapha, « Le droit de l'environnement pollue-t-il le droit civil ? La notion de faute du propriétaire détenteur », *Gazette du palais*, n°318, 14 novembre 2013.

¹⁸³ Voir Cass. Civ 3^e., 11 juillet 2012, n° 11-10478.

¹⁸⁴ Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011.

¹⁸⁵ Parance Béatrice, « Sites et sols pollués, un droit en quête d'identité ? », *Droit et patrimoine*, 2013 n° 224.

Enfin, l'ordonnance de 2010¹⁸⁶ a introduit un nouvel article¹⁸⁷ dans le Code de l'environnement qui prévoit qu'en cas de pollution des sols ou de risque de pollutions des sols, l'autorité titulaire du pouvoir de police peut, après une mise en demeure, assurer d'office l'exécution des travaux nécessaires aux frais du responsable. Cependant, ce nouvel article n'a pas précisé les termes de « *autorité titulaire du pouvoir de police* » et de « *responsable* »¹⁸⁸, ce qui ne permet pas de savoir si le Préfet peut ou non aller rechercher la responsabilité du propriétaire d'un terrain pollué, dans le cadre de la remise en état, s'il est détenteur de déchets. Ainsi, l'incertitude persiste.

Section 3 – L'intervention de l'ADEME, preuve ultime de l'échec de l'Administration à trouver un débiteur pour la remise en état du site

L'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME) a été créée par décret en 1991¹⁸⁹, en application de la loi de 1990¹⁹⁰, par la fusion de plusieurs agences préexistantes¹⁹¹. Cet organisme est un établissement public à caractère industriel et commercial, placé sous la tutelle des ministres chargés de la recherche, de l'écologie et de l'énergie.

La mission de l'ADEME est de susciter, animer, coordonner, faciliter ou réaliser des opérations ayant pour objet la protection de l'environnement et la maîtrise de l'énergie. Elle couvre un large spectre des politiques de l'environnement : déchets, pollution des sols, transport, qualité de l'air, bruit, qualité environnementale. Aujourd'hui, le fondement législatif de son intervention a été posé par la loi du 30 juillet 2003¹⁹² qui a modifié l'article L.541-3 du Code de l'environnement.

Même si l'État n'a pas vocation à réaliser des actions de prévention des risques, les pouvoirs publics ont l'obligation d'intervenir en tant que gardien de la santé et de la sécurité publique en cas de défaillance du débiteur de l'obligation de remise en état (§1), mais ceci ne se

¹⁸⁶ L'Ordonnance n° 2011-253 du 10 mars 2011.

¹⁸⁷ Art. L. 556-1 C. Env.

¹⁸⁸ Mekki Mustapha, « Le droit de l'environnement pollue-t-il le droit civil ? La notion de faute du « propriétaire détenteur », *Gazette du palais*, n°318, 14 novembre 2013.

¹⁸⁹ Décret n° 91-732 du 26 juillet 1991 relatif à l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

¹⁹⁰ Loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990 portant sur la création de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

¹⁹¹ Fusion de l'AQA, AFME, ANRED.

¹⁹² Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels à la réparation des dommages (1).

fait pas sans un processus long et complexe mis en place par l'ADEME à la demande du Préfet (§2). Cette intervention devient de plus en plus fréquente, notamment à cause du passage d'une obligation de remise en état imprescriptible à une prescription trentenaire (§3).

§1. Une intervention inévitable en cas d'absence de débiteur de l'obligation de remise en état

A/ Problématique des sites orphelins

À la fin de mars 2016, la France comptait 6 331 sites et sols pollués (ou potentiellement pollués)¹⁹³ appelant une action des pouvoirs publics, à titre curatif ou préventif. En effet, malgré l'application du principe de « *pollueur-payeur* », il arrive que le responsable manque à ses obligations et soit considéré comme défaillant. C'est ce que l'on appelle les sites orphelins ou sites à responsable défaillant. Ce terme définit un site pollué ou pouvant potentiellement l'être dont le responsable n'est pas connu ou insolvable, notamment du fait du montant des travaux à engager pour réduire ou supprimer les risques constatés. Selon le Ministère de l'environnement, 2% des sites sont en recherche de responsable¹⁹⁴ tandis que les responsables actuels des pollutions de sites industriels sont à 78,5% l'exploitant et à 15,5% le propriétaire.

Une précision est néanmoins à apporter. La dénomination de sites à responsable défaillant n'englobe pas les sites affectés par des pollutions dites « *historiques* », qui sont des pollutions non attribuables à une activité clairement identifiable ou à un exploitant, par exemple, la présence de produits polluants issus d'activités anciennes (plus d'un siècle), ou des zones construites par apport de remblais souvent constitués de mâchefers¹⁹⁵.

Depuis 1989, les pouvoirs publics ont donné la maîtrise d'ouvrage à un établissement public (l'ADEME) afin de mettre en sécurité ces sites à responsable défaillant. En 2012, celui-ci est intervenu sur 202 sites, en 2013 sur 248 sites, et a finalisé 423 opérations¹⁹⁶ depuis sa création. Cette prise en charge est en croissance nette depuis 2009, où suite à l'adoption du

¹⁹³ « Sites et sols pollués, l'ADEME sur le terrain – au chevet des sites orphelins », ADEME & Vous, n°95, mai 2016, consultable à l'adresse : <http://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/ademe-et-vous-95-mag.pdf>.

¹⁹⁴ Données consultables à l'adresse : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/img/pdf/ed97.pdf>.

¹⁹⁵ Résidus de l'incinération des ordures ménagères laissés en fond de four et constitués dans leur très grande majorité des matériaux incombustibles des déchets (verre, métal...). Définition d'actu-environnement.fr.

¹⁹⁶ Données du ministère de l'environnement, consultable à l'adresse : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/les-sites-a-responsable-defaillant.html>.

Grenelle de l'environnement, l'ADEME a reçu une augmentation de ces financements, ce qui a permis de doubler le nombre de sites pris en charge simultanément.

Son intervention se concentre autour de l'enlèvement des déchets : 44% des interventions concernent l'enlèvement et le traitement ou la valorisation des déchets et autres travaux associés ; 35% se rapportent à l'étude et à l'évaluation des impacts et des risques ; 11% à la surveillance des milieux ; 5% aux travaux de dépollution à des fins de mise en sécurité et enfin 6% relèvent d'opérations diverses (confinement de déchets, réhabilitation de décharges, traitement des eaux...) ¹⁹⁷.

Cette prise en charge de la pollution a néanmoins un coût certain. L'ADEME consacre en moyenne chaque année 10 millions d'euros pour les nouvelles interventions, entre 10 et 15 millions, pour une durée moyenne de traitement de trois ans et demi ¹⁹⁸, sur un budget total à la hauteur de 25 millions.

B/ Nécessité d'agir de l'État en tant que garant de l'ordre public

Il est avéré que le domaine de l'environnement est parcouru par différentes polices administratives (police de l'eau, police des déchets, police des ICPE...) qui visent à contrôler voire interdire certaines activités humaines perturbatrices du milieu naturel. Comme toutes les règles de police, elles doivent légalement correspondre à la nécessité d'assurer les objectifs d'ordre public qui sont traditionnellement la sûreté, la tranquillité et la salubrité publique ¹⁹⁹. Cependant, la prévention des risques de toute nature engendrés par une installation classée est de la responsabilité de celui qui l'exploite ou en assume la garde. Ainsi, l'État n'a pas vocation à réaliser des actions de prévention des risques sur une installation classée en fonctionnement ou arrêtée. Seule la menace grave pour les populations et l'environnement peut amener les pouvoirs publics à intervenir.

¹⁹⁷ Données de l'ADEME, consultables à l'adresse : <http://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/site-pollues-responsables-defaillant-8208.pdf>.

¹⁹⁸ Ibid.

¹⁹⁹ Prieur Michel, *Droit de l'environnement*, précis Dalloz, 2011.

La circulaire du 7 juin 1996²⁰⁰ a pour la première fois donnée des instructions sur l'application de ce dispositif et a conduit à renforcer l'action publique par le développement des missions de l'ADEME dans le domaine des sites et sols pollués. Elle sera complétée par la circulaire du 8 février 2007²⁰¹, puis par celle du 26 mai 2011²⁰². Il faut préciser que préalablement à toute action de la part des pouvoirs publics, une enquête est menée afin de déterminer les responsables de la pollution et de les mettre en demeure de sécuriser le site industriel.

Outre son action de recherche des responsables, le rôle de l'État dans ce domaine se concentre sur la mise en sécurité des installations. Toutefois, le champ d'action de l'ADEME pourra exceptionnellement être élargi, dans certains cas, à la remise en état du site pour un usage comparable à celui de la dernière période d'exploitation. Les éléments d'appréciation de l'ADEME afin de choisir l'étendue de son action sont : des problèmes sanitaires ou environnementaux récurrents même après une mise en sécurité, un environnement du site sensible, une faible pression foncière de la zone géographique concernée limitant les perspectives de valorisation foncière du site...

En revanche, il est rappelé dans toutes les circulaires que la seule limite à cette action publique est le maintien du caractère particulièrement exceptionnel à l'intervention de l'ADEME pour la mise en sécurité voire pour la remise en état de sites. Les textes organisent en l'occurrence une intervention devant être subsidiaire à toutes actions. En effet, ceci permet de garantir l'exceptionnalité de l'intervention de l'État afin que ce système ne soit pas perçu en soi comme un droit pour les responsables de pollution qui ne voudraient pas assumer leur obligation de sécurité et de remise en état²⁰³. Ceci est renforcé par le fait que le Ministre de l'écologie a la « *faculté* » et non l'obligation de confier à l'ADEME, par arrêté d'exécution d'office, la maîtrise d'ouvrage des interventions²⁰⁴.

²⁰⁰ Circulaire DPPR/SEI du 7 juin 1996 relative aux sites pollués : procédure administrative et juridique applicable en matière de réhabilitation de sites pollués.

²⁰¹ Circulaire BPSPR/2005-371/LO du 8 février 2007 relative à la cessation d'activité d'une installation classée – chaîne de responsabilité – défaillance des responsables.

²⁰² Circulaire du 26 mai 2011 relative à la cessation d'activité d'une installation classée, chaîne de responsabilité – défaillance des responsables. Consultable à l'adresse : http://www.ineris.fr/aida/consultation_document/6945.

²⁰³ Voir CAA Versailles, 18 mars 2010, n° 09ve01262, Mme A.

²⁰⁴ Circulaire DPPR/SEI du 7 juin 1996 relative aux sites pollués : procédure administrative et juridique applicable en matière de réhabilitation de sites pollués.

§2. Un dispositif complexe et coûteux à la charge de l'État

A/ Organisation de la prise en charge sur une intervention des acteurs nationaux et locaux

Préalablement à toute intervention, le Préfet a un rôle de surveillance des sites pouvant faire l'objet potentiellement d'une intervention de l'ADEME. Tous les ans, il doit envoyer une liste, validée par la direction générale de la prévention des risques, qui permettra de planifier l'ensemble des interventions potentielles de l'ADEME sur le territoire national afin d'assurer un certain soutien financier des actions à conduire.

En cas de signalement d'un site présentant des risques, le Préfet et les services de la DREAL doivent impérativement déclencher une procédure de mise en cause des responsables. Avec l'appui de l'inspection des installations classées, le Préfet doit dresser un état des lieux sommaire du site et identifier l'existence d'une situation de risque, les responsables et prescrire de mesures afin de réaliser une mise en sécurité du site. Si au terme des investigations, les responsables identifiés peuvent être reconnus non solvables ou ils n'ont pu être identifiés, alors il faudra saisir l'ADEME, après accord du Préfet ou du Ministère de l'environnement.

Le dossier de demande d'autorisation d'édicter un arrêté de travaux d'office doit permettre de justifier la mobilisation de fonds publics et de préserver les recours de l'État et de l'ADEME à l'encontre du débiteur défaillant. Ce dossier est préparé par un chef de projet²⁰⁵ désigné préalablement, et doit contenir toutes les informations à disposition pour une première évaluation à la fois de la situation environnementale du site et des risques présentés par celui-ci, ainsi que la justification de l'insolvabilité du débiteur de l'obligation. Une visite du site est organisée conjointement avec les services préfectoraux et nationaux rattachés à l'ADEME, afin de déterminer les conditions techniques et financières de l'intervention et une estimation des coûts et du planning d'intervention. S'il ressort de cette première analyse que les travaux projetés sont inférieurs à 150 000€ TTC, la validation de la demande d'affectation de crédit est faite par le Préfet. Si le montant des travaux dépasse cette somme alors l'ADEME doit trancher sur la compatibilité de l'intervention envisagée selon sa disponibilité financière.

²⁰⁵ Le chef de projet est un acteur central, qui sert de lien entre les directions régionales et l'ADEME et qui va piloter entièrement l'intervention ainsi que les relations entre les différents acteurs et partenaires associés. Il peut être localisé au sein des directions régionales où il bénéficie de compétences interrégionales, ou au sein du siège de l'ADEME où il gère les interventions sur l'ensemble du territoire national.

L'intervention matérielle de l'ADEME sur le site nécessite l'adoption préalable, par le Préfet, d'un arrêté d'occupation temporaire des sols, notifié au propriétaire du terrain en cause. Ce n'est qu'une fois cet arrêté pris que l'ADEME peut exécuter les travaux, qui intervient pour le compte de l'État prescripteur. À la fin des travaux, celle-ci doit rendre compte des opérations aux personnes publiques directement concernées avec l'édition d'un compte rendu d'opérations terminées. Celui-ci doit comprendre l'état des lieux des mesures engagées et formuler des observations sur la stratégie mise en œuvre.

B/ Remboursement des fonds publics engagés : les recours de l'ADEME

À l'origine, les actions de réhabilitation prises en charge par l'ADEME étaient financées par la taxe sur l'élimination des déchets industriels spéciaux. Ce dispositif a été supprimé en 1999 et les interventions sur les sites orphelins sont, depuis cette date, financées par la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), mentionnée à l'article L. 151-1 du Code de l'environnement²⁰⁶.

La personne publique désignée pour procéder aux opérations de remise en état en lieu et place du débiteur défaillant conserve, à l'égard de ce dernier, une possibilité d'action en recouvrement de créances²⁰⁷. En effet, l'intervention de l'ADEME ne permet pas aux débiteurs de l'obligation de remise en état de se décharger massivement sur les pouvoirs publics, mais seulement de pallier ponctuellement aux carences avérées lorsqu'une telle action paraît indispensable en cas de menace grave pour les populations et l'environnement. Cette action doit se faire dans un délai de prescription de l'action judiciaire de cinq ans. Elle peut être engagée lorsqu'une tranche d'étude, de surveillance ou de travaux est terminée ou dès que l'ADEME a engagé le premier montant significatif. Si le responsable est identifié avec certitude, un titre de créance est émis auprès du débiteur en vue de son recouvrement. Si celui-ci est infructueux ou si le responsable n'est pas identifié avec certitude, l'ADEME peut alors engager un recours judiciaire.

²⁰⁶ Boivin Jean-Pierre et Ricourt Jacques, « Sites et sols pollués : outils juridiques, techniques et financiers de la remise en état des sites pollués, éditions *Le Moniteur*, 2005.

²⁰⁷ Art. L. 132-1 C. Env. ; Cass. 3^e civ. 11 juillet 2012, n° 11-10.478.

Sur la période 2011 à 2014, les actions engagées par l'ADEME ont permis le remboursement de près de 5% des dépenses engagées, soit un montant de près de 3 millions d'euros. La défaillance des responsables étant très majoritairement due à leur insolvabilité financière, ce montant recouvré atteste de l'efficacité des actions engagées²⁰⁸.

§3. Le passage à la prescription trentenaire, facteur aggravant l'intervention de l'ADEME

Le Conseil d'état vient d'opérer un important changement en droit, en appliquant finalement une prescription trentenaire à l'obligation de remise en état alors que celle-ci était imprescriptible²⁰⁹. En l'espèce, une société industrielle avait exploité jusqu'en 1968 une usine de traitement de bauxite et, avait déposé plus d'un million de tonnes de résidus dans un crassier situé à proximité, dans le cadre de cette activité, jusqu'en 1953. Devant des risques de pollution liés à des travaux réalisés sur le terrain, le Préfet a pris trois arrêtés imposant à l'ancien exploitant de réaliser des études et d'exécuter des travaux destinés à prévenir le risque d'éboulement du crassier situé sur une partie du terrain. À l'occasion du recours engagé, la Cour administrative d'appel de Marseille, a considéré que le Préfet qui enjoint à l'exploitant de remettre le site en état n'exerce pas une action en responsabilité à son encontre et que cette action « *n'est pas soumise au régime de prescription édicté par l'article 2262²¹⁰ du même code* ».

Par son arrêt du 8 juillet 2005, le Conseil d'état, suivant les remarquées conclusions du commissaire au gouvernement, repousse l'imprescriptibilité ainsi retenue et consacre la généralité de principe de la prescription trentenaire. Mais au-delà, il confirme la focalisation de l'obligation de remise en état sur la seule personne du dernier exploitant.

Il est vrai que la sécurité juridique implique de ne pas consacrer d'obligation perpétuelle. Ce revirement de jurisprudence, selon lequel il existerait une prescription trentenaire de l'obligation de l'exploitant, a cependant des répercussions sur la situation du vendeur non

²⁰⁸ ADEME « Sites & sols pollués à responsable défaillant », consultable à l'adresse : <http://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/site-pollues-responsables-defaillant-8208.pdf>.

²⁰⁹ Voir CE, 8 juillet 2005, n° 247976, Société Alusuisse-Lonza France.

²¹⁰ Art. 2262 C. Civ. « toutes les actions tant réelles que personnelles, sont prescrites par trente ans, sans que celui qui allègue cette prescription soit obligé d'en rapporter un titre, ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de la mauvaise foi ».

exploitant. En cas de pollutions anciennes, celui-ci peut se retrouver le seul obligé à la remise en état, l'exploitant étant délivré de son obligation personnelle par prescription²¹¹.

Cependant, ce revirement est largement préjudiciable à l'Administration. En effet, en réduisant le délai durant lequel elle peut aller rechercher des responsables de pollutions, elle augmente dès lors le nombre de sites dont elle aura la charge financière, sans aucun recours possible à l'encontre du véritable responsable.

²¹¹ Camproux-Duffrene Marie-Pierre, « La prise en charge par le vendeur de la réhabilitation d'un terrain pollué sur le fondement de l'article l. 514-20 du code de l'environnement », *La semaine juridique Edition générale*, n° 28, 12 juillet 2006, doctrine 156.

TITRE 2 - UNE HIÉRARCHIE CLAIRE DES DÉBITEURS : LA LOI ALUR, PALLIATIF AUX DÉFAUTS DU DROIT DES SITES ET SOLS POLLUÉS

Le nouvel article L.556-3 du Code de l'environnement, introduit par l'article 173 de la loi ALUR va identifier par ordre de priorité les responsables d'une pollution des sols, dans une appréciation plus large du débiteur de cette obligation de remise en état (Chapitre 1), mais ces nouveautés ne sont pas sans défaut (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 – UNE VOLONTÉ D’ASSOUPPLISSEMENT : LA NOTION DE DÉBITEUR DE L’OBLIGATION DE REMISE EN ÉTAT

La loi va identifier une chaîne hiérarchique de débiteurs de l’obligation administrative de remise en état en incorporant les apports de la jurisprudence de ces dernières années (section 1), et va permettre aussi à ce débiteur de transférer son obligation de remise en état à un tiers (section 2).

Section 1 – La consécration d’une chaîne hiérarchique de débiteurs de l’obligation de remise en état

Une des volontés des parlementaires lors de l’introduction de la réforme sur les sites et sols pollués dans la loi ALUR avait été de synthétiser les évolutions jurisprudentielles dans le cadre de la loi²¹², et de créer notamment une police administrative spéciale des sites et sols pollués à l’article L. 556-1 du Code de l’environnement. La loi a fait aussi preuve d’un effort pour établir une hiérarchie des responsables en matière de pollution (§1), tout en consacrant la responsabilité du propriétaire négligent, malgré le fait que cette théorie avait pourtant fait l’objet d’une controverse jurisprudentielle et avait été abandonnée devant le Conseil d’état (§2).

§1. La recherche de responsabilité du débiteur organisée et hiérarchisée

La clarification des responsabilités par la loi ALUR se fait par la création d’un article L. 556-3 du Code de l’environnement qui énonce qu’ « *en cas de pollution des sols ou de risques de pollution des sols présentant des risques pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques et l’environnement au regard de l’usage pris en compte* », l’autorité titulaire du pouvoir de police, c’est-à-dire le Préfet, peut, après une mise en demeure, assurer d’office l’exécution des travaux nécessaires aux frais du responsable. Mais alors qui est le responsable ? C’est le §II, 1° qui va les énumérer en distinguant deux hypothèses : d’abord si la pollution a pour origine une activité

²¹² Blin-Franchomme Marie-Pierre, « Sites pollués : les apports de la loi ALUR », *Revue Lamy droit des affaires*, 2014 n° 94.

instaurant la réparation d'un dommage écologique ou résultant de l'activité d'une ICPE ou INB²¹³ (A), et pour les pollutions ayant une autre origine (B).

A/ Responsables en cas de pollution causée par une activité d'une installation classée pour la protection de l'environnement ou une installation nucléaire de base.

L'innovation essentiellement de la loi est apportée par l'article L.556-3 au §II qui consacre les responsables, dans un ordre hiérarchisé.

Tout d'abord, pour la première fois, le code consacre la définition du responsable qui est entendu comme étant « *le dernier exploitant de l'installation à l'origine de la pollution des sols ou la personne désignée aux articles L. 512-21 et L. 556-1, chacun pour ses obligations respectives* ». Il est à noter ici que cette définition est une simple consécration de la jurisprudence constante de deux ordres de juridictions. Cependant, la loi n'a pas précisé l'exigence ou non d'imputabilité de la pollution à la période d'exploitation pendant laquelle ce dernier exploitant avait cette qualité, ce qui laisse subsister certaines des incertitudes évoquées ci-dessus²¹⁴.

Ensuite, est évoqué le tiers intéressé²¹⁵ comme étant responsable volontaire de la dépollution. Ce débiteur est une des nouveautés de la loi ALUR. Il est un mécanisme qui consiste à transférer l'obligation administrative de remise en état du débiteur à un tiers, aménageur ou dépollueur professionnel, grâce à un contrat. Cela se fait avec l'accord à la fois de l'exploitant et du Préfet, à la demande du tiers. Il est codifié à l'article L.512-21 du Code de l'environnement.

Enfin, le Code de l'environnement vient définir un nouveau débiteur complémentaire au dernier exploitant. C'est le maître d'ouvrage qui souhaite changer l'usage d'un ancien site ICPE et qui veut adapter l'état du sol avec la sensibilité de l'usage du sol (école, hôpital...). Cela permet de consacrer les pratiques des opérateurs en matière de changement d'usage d'un terrain sur lequel était exploitée une ICPE qui a été arrêtée et réhabilitée. Il revient dès lors légalement, au maître d'ouvrage à l'initiative de ce changement d'usage de définir, sur la base d'un bilan coût/ inconvénients/ avantages, les mesures de gestion de la pollution des sols adaptées au

²¹³ Voir glossaire.

²¹⁴ La liquidation judiciaire, fusion absorption, succession d'exploitants...

²¹⁵ Pour plus de détails voir section 2 du présent chapitre.

nouvel usage et de les mettre en œuvre²¹⁶. Celui-ci intervient après la réhabilitation du site par l'ancien exploitant et vient compléter son travail de dépollution et de réhabilitation. L'intervention d'un bureau d'étude certifié dans le domaine des sites et sols pollués est néanmoins nécessaire afin de sécuriser les opérations.

B/ Responsables en cas de pollution due à une autre origine

L'article spécifie ensuite que « *pour les sols pollués par une autre origine, le producteur des déchets qui a contribué à l'origine de la pollution des sols ou le détenteur des déchets dont la faute y a contribué* ». Ceci permet d'introduire dans la police des sites et sols pollués, la possibilité pour le titulaire de ce pouvoir, c'est-à-dire le Préfet, d'édicter des prescriptions en matières de déchets. Par conséquent, cet article supprime la pollution des sols et le risque de pollution des sols au régime de police spéciale de l'article L. 541-3, dès lors que les sols pollués non excavés ne sont formellement plus soumis au régime des déchets définis à l'article L. 541-1-1 du Code de l'environnement.

Cependant, l'approche s'avère différente de celle utilisée en police des déchets. En effet, normalement la logique qui s'attache à la responsabilité du détenteur ou producteur des déchets est objective et est caractérisée par le lien avec le déchet, qui doit être soit de le produire, soit de le détenir. Or, cette formulation de l'article L.556-3 Code de l'environnement montre un glissement vers une approche plus subjective. Il faudra à la fois identifier le producteur ou le détenteur, mais aussi sa contribution fautive ou non à la pollution ce qui devrait être assez compliqué. Aucun décret d'application n'est venu préciser la portée de la loi sur ce sujet.

Enfin, de manière subsidiaire, le code prévoit une responsabilité du propriétaire du terrain que nous allons voir.

²¹⁶ Leray Nathalie, « Sites et sols pollués : un environnement rénové par la loi ALUR », *Le Moniteur*, 13 juin 2014.

§2. La consécration de la responsabilité subsidiaire du propriétaire négligent, validation de la jurisprudence

Il faut préciser que l'absence d'exploitation d'une ICPE sur un terrain n'a jamais voulu dire que celui-ci était exempt de toute pollution du sol et du sous-sol. La réalisation de mesures de dépollution peut se révéler alors plus compliquée que, dans le cas où une ICPE y a été exploitée, car ni le vendeur, ni l'exploitant ne sont tenus de mettre en œuvre les mesures de remise en état du site en cas d'arrêt de son activité. Parallèlement, comme il a été vu, aucun débiteur de l'obligation de remise en état ne peut être connu pour un ancien terrain ayant accueilli une installation classée. Dans les deux situations se posent le problème de savoir qui est alors responsable de la dépollution, car le droit positif souffrait d'une absence de disposition venant identifier le responsable, et la jurisprudence n'avait pas réussi à trouver de solution²¹⁷.

A/ Une disposition ayant fait polémique lors de son examen devant l'Assemblée nationale

Après le vote du Sénat en première lecture qui a permis l'introduction de la réforme sur les sites et sols pollués, les parlementaires ont introduit un grand nombre d'amendements afin de contester spécifiquement la nouvelle responsabilité du propriétaire. Plusieurs types de remarques avaient été faits. En premier lieu, même si le propriétaire peut se retourner contre le responsable de la pollution, il se peut que celui-ci ait disparu, le laissant porter la charge de la dépollution, alors qu'il n'en est pas responsable²¹⁸. Une des inquiétudes étaient que les frais de dépollution soient à la charge de certaines collectivités territoriales qui ont hérité d'anciens terrains pollués. Ensuite, plusieurs amendements²¹⁹ ont été déposés afin de changer la formulation de la responsabilité du propriétaire.

Initialement, l'article était formulé ainsi : « *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* ». Cette formulation est une

²¹⁷ Fichet Marie-Aude, « La reconversion des friches industrielles : les nouvelles perspectives offertes par la loi ALUR », *Bulletin de droit de l'environnement industriel*, juillet 2014, p.33.

²¹⁸ Amendement. CE32 déposé par La Raudière, le 11 décembre 2013.

²¹⁹ Amendement. CE152 déposé par Suguenot, le 12 décembre 2013 ; Amendement. CE5 déposé par Straumann, le 11 décembre 2013...

consécration de la responsabilité du détenteur des déchets, dégagée par le Cour de cassation²²⁰. Cependant, elle faisait peser sur le propriétaire une responsabilité quasiment irréfragable. En effet, la charge de la preuve lui incombait, et celle-ci était très difficile à apporter. Ainsi, il avait été proposé d'inverser la charge de la preuve, afin qu'elle incombe à l'Administration. Il a été proposé plusieurs formulations alternatives comme : « *s'il est démontré qu'il a contribué au fait générateur de la pollution des sols* », ou « *s'il est démontré qu'il a fait preuve de négligence ou qu'il n'est pas étranger à cette pollution* ». C'est finalement cette dernière formulation qui sera alors retenue dans la loi, introduite finalement non par l'Assemblée nationale mais par le Sénat, en troisième lecture.

B/ Aboutissant à une responsabilité limitée du propriétaire de l'assise foncière au titre de la remise en état des sols pollués en raison de deux conditions cumulatives.

Le code dispose désormais qu' « *à titre subsidiaire, en l'absence de responsable au titre du 1°, le propriétaire de l'assise foncière des sols pollués par une activité ou des déchets tels que mentionnés au 1°, s'il est démontré qu'il a fait preuve de négligence ou qu'il n'est pas étranger à cette pollution* ». Cette nouvelle définition législative consacre le principe d'une responsabilité subsidiaire des propriétaires d'assises foncières polluées. Cette disposition est innovante car elle permet d'étendre le champ de la responsabilité des détenteurs ou producteurs de déchets, hors de leur police spécifique. Cette responsabilité reprend une des conditions qui avait été posée par la jurisprudence : la nécessité du comportement fautif du propriétaire. Mais le texte va plus loin que le juge, en étendant la responsabilité aux pollutions, et non plus seulement aux déchets. La création de ce régime, autonome des différenciations déchets/pollutions, permet d'éviter les difficultés récurrentes relatives à la qualification de déchet²²¹ concernant les sols pollués²²². Or, toutes les formes de pollutions ne sont pas prises en compte. En effet, il est précisé que cette responsabilité ne trouve à s'appliquer seulement « *pour les sols dont la pollution a pour origine*

²²⁰ Voir titre 1, chapitre 2, section 2, §2b.

²²¹ Comme par exemple la question : un sol excavé est-il un déchet ?

²²² De La Ville-Baugé Marie-Laetitia, « L'éclairage communautaire sur la responsabilité du propriétaire non exploitant d'un site pollué ou encombré par des déchets », *Bulletin de droit de l'environnement industriel* n° 57, mai 2015, p.5.

une activité mentionnée à l'article L. 165-2²²³, une installation classée pour la protection de l'environnement ou une installation nucléaire de base » ou encore pour les sols pollués par des déchets²²⁴. Cependant, cela ne recouvre pas, par exemple une activité n'étant pas dans les trois catégories, et surtout elle ne couvre pas la responsabilité pour les sols sains, pollués indirectement par un cours d'eau par exemple. La responsabilité du propriétaire n'est plus dès lors cantonnée à l'hypothèse où la pollution résulte de l'abandon de déchets et le rempart jusqu'alors constitué par la législation des installations classées pour la protection de l'environnement est abattu²²⁵.

La deuxième remarque que l'on peut faire est que la formulation retenue pour cette responsabilité consacre la vision du juge administratif. En effet, contrairement à ce que prévoyait la jurisprudence de la Cour de cassation²²⁶, il n'appartient plus au propriétaire de démontrer son absence de faute, la charge de la preuve pesant désormais sur l'Administration qui devra prouver que ce dernier a fait preuve de négligence ou qu'il n'est pas étranger à cette pollution.

À la suite des échanges qui avaient eu lieu lors des débats parlementaires, on pouvait se demander si cette disposition était conforme aux principes de l'Union européenne et notamment à celui du « pollueur-payeur », étant donné que le propriétaire pouvait être « *innocent* » et néanmoins responsable de la dépollution du site.

Cette possibilité de reconnaître la responsabilité d'un propriétaire non exploitant pour un site pollué ou encombré par les débris a été confirmée par la Cour de justice de l'Union Européenne²²⁷. Une question préjudicielle avait été posée à la Cour de justice par le juge italien, qui avait introduit dans son droit national une disposition similaire à celle de l'article L. 556-3 du Code de l'environnement. La règle posée par le droit italien établissait, en cas de contamination d'un site et d'impossibilité d'identifier le responsable ou encore d'impossibilité d'obtenir de celui-ci les mesures de réparation, la responsabilité patrimoniale du propriétaire pouvait être engagée.

²²³ Cet article renvoi a un décret qui fixe les activités concernées par la responsabilité environnementale.

²²⁴ Eglie-Richters Blaise et Mattiussi-Poux Martin, « Les propriétaires de terrains futurs responsables potentiels de la pollution des sols », *Bulletin de droit de l'environnement industriel* n° 52, juillet 2014, p.42.

²²⁵ Wertenschlag Bruno, « Le volet environnement de la loi ALUR », *ADJI* 2014 p.372.

²²⁶ Voir Cass. 3^e civ. 11 juillet 2012, n° 11-10.478.

²²⁷ Voir CJUE, 4 mars 2015, c-543/13, Fipa group et autres, commente par De La Ville-Baugé Marie-Laetitia, « L'éclairage communautaire sur la responsabilité du propriétaire non exploitant d'un site pollué ou encombré par des déchets », *Bulletin de droit de l'environnement industriel* n° 57, mai 2015, p.5.

À l'origine, la Cour de justice avait interprété la notion « *d'exploitant* », au regard de la directive de 2004 sur la responsabilité environnementale²²⁸ en disant qu'il était : « *toute personne physique ou morale, privée ou publique, qui exerce ou contrôle une activité professionnelle, ou lorsque la législation nationale le prévoit, qui a reçu par délégation un pouvoir économique important sur le fonctionnement technique, y compris le titulaire d'un permis ou d'une autorisation pour une telle activité, ou la personne faisant enregistrer ou notifiant une telle activité* ». Cette définition initiale semble donc exclure le propriétaire d'assise foncière. Or dans la décision d'espèce, la Cour précise tout d'abord que lorsque la personne mise en cause n'a pas la qualité d'exploitant ou qu'aucun lien de causalité ne peut être établi entre le dommage et l'activité de l'exploitant, la situation relève alors non de la directive, mais du droit national, dans le respect des règles du traité et sans préjudice d'autres actes de droit dérivé. Les règles mises en œuvre doivent toutefois respecter le principe de la responsabilité première du pollueur. La responsabilité du propriétaire ne peut être que subsidiaire, conformément à l'article 16 de la directive sur la responsabilité environnementale. Cette réserve est rappelée par l'avocat général Kokott. Dès lors que ce principe est respecté, il revient aux seuls États membres de mettre en balance les principes de l'article 191 du TUE²²⁹ avec des intérêts divers tels que la protection des droits fondamentaux des propriétaires.

Ainsi, la Cour de justice de l'Union européenne a validé les dispositions de la loi ALUR, qui ne pourront faire l'objet d'une question préjudicielle.

²²⁸ Directive 2004/35/CE, 21 avril 2004, article 2 point 6.

²²⁹ « *La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement contribue à la poursuite des objectifs suivants : la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, la protection de la santé des personnes, l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles, la promotion, sur le plan international de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaire de l'environnement et en particulier la lutte contre le changement climatique.* »

Section 2 – L’ouverture d’une procédure de substitution administrative du débiteur de la remise en état : le mécanisme du tiers demandeur

Le propriétaire du terrain, ancien siège de l’exploitation d’une ICPE, n’est pas tenu en principe de procéder à sa remise en état, mais il peut pâtir de la défaillance de l’ancien exploitant dans l’exécution de ses obligations de remise en état. Les actions civiles qu’il serait à même de mettre en œuvre pour rechercher la responsabilité de l’ancien exploitant pourraient, de plus, se heurter à des écueils encore plus grands que ceux auxquels est confrontée la police des ICPE qui dispose pourtant d’un arsenal de sanctions administratives. Les friches industrielles sont fréquemment la résultante d’une impossibilité pécuniaire pour l’exploitant devenu insolvable, et du propriétaire, étant tous deux incapables de prendre en charge les coûts de remise en état. Par ailleurs, le prix du terrain est souvent minoré par l’impact de la pollution en raison des nombreux travaux liés à la réhabilitation du site, pour un usage différent de celui d’origine²³⁰, ne permettant pas de faire une bonne opération immobilière.

Or, jusqu’à la loi ALUR, l’obligation de remise en état n’étant pas transférable, c’est-à-dire que même des contrats de droit privé étaient passés entre le propriétaire ou l’ancien exploitant avec une entreprise de dépollution, ceux-ci ne pouvait en aucun cas être opposable à l’Administration²³¹. Ainsi, l’exploitant ne pouvait pas se dégager de cette obligation et restait l’interlocuteur unique de l’Administration, et lui seul était susceptible de communiquer avec elle et de répondre à ses obligations²³².

Par ailleurs, l’exploitant industriel ne peut être assimilé à un professionnel de la réhabilitation de sites et sols pollués et encore moins un spécialiste de la reconversion de terrains dans une logique d’aménagement urbanistique. Or, la méthodologie nationale de gestion des sites et sols pollués, définie dans le circulaire du 8 février 2007, pose le principe en vertu duquel les modalités de remise en état d’un site n’ont de pertinence qu’au regard d’un projet d’aménagement lié à la reconversion du site vers son nouvel usage. Ainsi, il est constant que les modalités de remise en état du site soient très intimement liées à la mise en œuvre du projet

²³⁰ La remise en état d’un site doit généralement se faire pour un usage similaire, c’est-à-dire industriel. Or, si l’aménageur veut transformer le site industriel en zone d’habitation ou de bureau, l’usage du site sera alors différent, et plus sensible, nécessitant plus de coûts et des travaux plus importants.

²³¹ Voir CE, 13 juillet 2006, n° 281231, SMIR.

²³² Voir CAA paris, 31 janvier 2008, n° 05PA00895.

d'aménagement envisagé. Cependant, c'est bien le porteur du projet de reconversion du site et non le dernier exploitant qui est le mieux placé pour définir, concevoir et mettre en place de telles mesures de construction. Sous cet angle, la consécration du tiers demandeur permet d'octroyer un véritable statut au porteur effectif du projet de réhabilitation du site²³³.

Ces considérations antagonistes bloquèrent pendant des années la vente de terrains pollués, laissant persister des friches industrielles. Or le recyclage foncier passe souvent par l'intervention d'opérateurs spécialisés, capables de gérer les contraintes techniques et financières liées à la dépollution d'assiettes foncières importantes.

La loi ALUR vient modifier la liste restrictive des responsables de la remise en état en y incluant désormais le « tiers intéressé », étant précisé que cette extension de la responsabilité se fait sur un mode volontariste, à la demande du tiers, résolvant en partie le problème posé ici. Même si la substitution est une procédure lourde héritée de précédents législatifs et réglementaires (§1), cette disposition s'inscrit comme un encouragement pour des tiers, à investir dans la reconversion de friches industrielles en facilitant les opérations foncières (§2).

§1. Une démarche préexistante renforcée par la loi ALUR

Si la consécration du statut du tiers demandeur par la loi a pu, à première vue, être considérée comme une véritable révolution, un examen attentif du corpus législatif et réglementaire conduit finalement à retenir une approche plus nuancée²³⁴. En effet, à la fois une pratique assez méconnue (A), et aussi certains textes juridiques (B) le permettaient de manière restreinte.

²³³ Souchon Arnaud, « Le tiers demandeur : l'émergence d'un nouveau débiteur de l'obligation de remise en état », *Bulletin de droit de l'environnement industriel supplément spécial* au n° 54, décembre 2014, p.33.

²³⁴ Ibid.

A/ Une contractualisation entre le tiers demandeur et l'exploitant de la charge financière de la remise en état

Le fait de canaliser cette responsabilité sur le dernier exploitant de l'installation constituait un frein certain aux opérations foncières de réhabilitation de sites pollués²³⁵, à tel point que certaines préfectures n'hésitaient pas, sous le régime antérieur au décret 13 septembre 2005²³⁶, à rendre l'aménageur destinataire de prescriptions de réhabilitation d'un site ayant hébergé une installation classée. En effet, le recyclage foncier passe souvent par l'intervention d'opérateurs spécialisés, capable de gérer les contraintes financières et techniques liées à la dépollution des sites alors que les exploitants sont souvent dans des situations financières difficiles. Cependant, l'arrêté pouvait être frappé de nullité, car ne désignant pas le dernier exploitant destinataire de l'obligation de remise en état. Ainsi, ces situations étaient marquées par une grande insécurité juridique car pouvant être annulées à tout moment.

Parallèlement une pratique s'est mise en place afin de pallier à la défaillance de l'obligation de remise en état avec un tiers : la substitution factuelle. Elle répond souvent à des exigences d'économies financières et opérationnelles, les acquéreurs du terrain disposant de moyens financiers et de compétences techniques, que n'a pas l'industriel ou le propriétaire. L'acquéreur du terrain, souvent un promoteur immobilier, venait réaliser les travaux de dépollution du terrain en contrepartie d'une décote sur son prix, et le débiteur de l'obligation restait alors le seul responsable devant l'Administration. Mais le tiers est dépourvu de toute arme juridique autre que de nature privée, contractuelle notamment, afin de gérer la réhabilitation du site. En effet, il souffrait de ne pas avoir la maîtrise de la définition de l'usage futur et des travaux à la charge de l'exploitant qui permettraient d'atteindre, au stade de la remise en état réglementaire, la conformité à l'usage futur auquel il destine le terrain²³⁷. Par conséquent, cette substitution était opérée néanmoins sans encadrement, ni reconnaissance juridique pour l'acquéreur.

²³⁵ Salvador Olivier, « La loi ALUR : des avancées significatives en matière de sites et sols pollués », *La semaine juridique notariale et immobilière* n° 15, 11 avril 2014, 1158.

²³⁶ Décret n° 2005-1157 du 13 septembre 2005, relatif au plan ORSEC et pris pour application des articles L. 741-1) L. 741-5 du code de la sécurité intérieure.

²³⁷ Fichet Marie-Aude, « La reconversion des friches industrielles : les nouvelles perspectives offertes par la loi ALUR », *Bulletin de droit de l'environnement industriel*, juillet 2014, p.33.

Il en ressort alors une double insécurité juridique. D'une part, l'industriel se voyait imposer des obligations plus contraignantes que ce que prévoyait la réglementation des ICPE et il perdait la maîtrise sur la réalisation tout en continuant à en supporter la responsabilité. D'autre part, l'acquéreur ne peut directement négocier avec l'Administration les travaux de remise en état afin qu'il s'adapte aux nouveaux usages, et il n'a pas la compétence d'exercer des recours contre les prescriptions préfectorales, ne pouvant forcer l'exploitant, seul interlocuteur de l'Administration, à le faire.

Or, ce dispositif a malgré tout permis certaines réhabilitations complètes²³⁸. On peut prendre pour exemple celle d'une « ZAC PSA » à Asnières-sur-Seine qui a permis la création de milliers de mètres carrés de bureaux, de logements, de commerces. L'ancien exploitant (PSA) s'était vu prescrire une remise en état du site, par un arrêté préfectoral, mais c'est l'aménageur, qui était aussi le nouveau propriétaire, Nexity, qui a mis au point le plan de gestion, et gérer les pollutions en tenant compte de son projet immobilier.

B/ Une pratique introduite dans le droit positif à des cas particuliers par les pouvoirs publics

Si la consécration du statut du tiers dans la loi ALUR a pu être analysée comme une véritable évolution, il ressort du corpus législatif et réglementaire qu'il existe des précédents. Deux textes viennent en témoigner.

D'une part, le décret de 1971²³⁹ avait expérimenté un mécanisme qui avait permis à un exploitant débiteur de l'obligation de remise en état du sol, de disposer de la possibilité de se libérer de ses obligations, en vertu d'une autorisation préfectorale par le versement d'une indemnité au propriétaire du sol ou à une collectivité territoriale : selon l'article 12 du décret « *l'exploitant ne peut être admis qu'en vertu d'une autorisation préfectorale à se libérer de ses obligations par le versement d'une indemnité au propriétaire du sol ou à une collectivité*

²³⁸ Viterbo Patrick « Retour d'expérience sur la substitution et sur la non substitution de la qualité d'exploitant », Conférence « loi ALUR et sites pollués. Retour sur les décrets d'application de l'article 173 », organisée par le club des avocats environnementalistes (CDAE) et l'union des professionnels de la dépollution des sites (UPDS) au palais du Luxembourg, le 19 juin 2014.

²³⁹ Décret n° 71-792 du 20 septembre 1971, relatif aux autorisations de mise en exploitation des carrières, à leur renouvellement, à leur retrait et aux renonciations à celles-ci.

publique. *L'arrêté du préfet fixe également les conditions de emploi de l'indemnité* ». Ces dispositions sont abrogées le 22 décembre 1979.

D'autre part, la loi de 2008 sur la modernisation de l'économie²⁴⁰ était venue modifier l'article L. 3211-1 du code général de la propriété des personnes publiques pour permettre à l'État de céder ses anciens terrains militaires en transférant à l'acquéreur la responsabilité liée à leur dépollution pyrotechnique, le coût de ladite dépollution venant simplement s'imputer au prix de vente. L'article 125 de la loi énonce que *« lorsque la cession de ces immeubles implique au préalable l'application des mesures prévues à l'article L. 541-2 du Code de l'environnement²⁴¹ ou l'élimination des pollutions pyrotechniques, l'État peut confier au futur acquéreur le soin d'y faire procéder, le coût de la dépollution s'imputant sur le prix de vente. Dans cette hypothèse, le coût de la dépollution peut être fixé par un organisme expert indépendant choisi d'un commun accord par l'État et l'acquéreur »*

Ce mécanisme a ensuite été étendu par la loi de finances pour 2009²⁴², aux cessions réalisées à l'euro symbolique au profit des communes les plus fortement affectées par les restructurations militaires. Dans ce cas particulier, la commune cessionnaire se substitue à l'État pour les droits et obligations attachés aux terrains immobiliers qu'elle reçoit en l'état. Les communes concernées prennent alors en charge l'intégralité des opérations de dépollution dont le coût vient s'imputer sur le complément de prix dû à l'État en cas de revente ultérieure du bien. Cette possibilité est énoncée à l'article 67 de la loi : *« Les immeubles domaniaux reconnus inutiles par le Ministre de la défense dans le cadre des opérations de restructuration de la défense réalisées entre le 1er janvier 2009 et le 31 décembre 2014 peuvent faire l'objet de cessions à l'euro symbolique et avec complément de prix différé aux communes les plus fortement affectées par les restructurations et qui en font la demande. Un groupement de communes peut se substituer à la commune concernée, sur demande de cette dernière. »*

²⁴⁰ Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

²⁴¹ *« 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 faune, à dégrader les sites ou les paysages, à polluer l'air ou les eaux, à engendrer des bruits et des odeurs et, d'une façon générale, à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement, est tenue d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination conformément aux dispositions du présent chapitre, dans des conditions propres à éviter lesdits effets. »*

²⁴² Loi n° 2008-1425, 27 décembre 2008, de finances pour 2009, article 67.

À la suite de la loi de 2008, le décret²⁴³ réglementant l'intervention du Ministère de l'intérieur et le Ministère de la défense en matière de dépollution pyrotechnique a été modifié en vue d'encadrer spécifiquement les conditions et la portée du transfert de responsabilité opéré dans le cadre de la cession des sites. Il est alors prévu que l'État ne peut transférer à l'acquéreur la charge liée à la dépollution pyrotechnique du bien qu'à la condition que le Ministre de la défense ait lui-même réalisé, sous sa responsabilité, une étude historique et technique et une analyse quantitative des risques. Il est aussi prévu que la participation financière de l'État aux opérations de dépollution pyrotechnique qui se traduit par une réduction du prix de cession des terrains, est limitée au montant des travaux rendus nécessaires pour un usage précis du bien et que cet usage sera à la charge matérielle et financière de l'acquéreur.

§2. Une volonté de faciliter les opérations foncières par une substitution administrative du débiteur de la remise en état

C'est au terme de l'article L. 512-21 du Code de l'environnement, créé par l'article 173 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 que « *lors de la mise à l'arrêt définitif d'une installation classée pour la protection de l'environnement ou postérieurement à cette dernière, un tiers intéressé peut demander au représentant de l'État dans le département de se substituer à l'exploitant, avec son accord, pour réaliser les travaux de réhabilitation en fonction de l'usage que ce tiers envisage pour le terrain concerné* ».

²⁴³ Décret n° 76-225, du 4 mars 1976.

A/ D'un point de vue économique, en accordant une valeur économique aux friches industrielles, jusqu'ici délaissées

Depuis les années 2000, l'activité du secteur de la réhabilitation des sites industriels est en plein expansion. Selon le Commissariat général au développement durable, le chiffre d'affaires des entreprises a été multiplié par 2,5 et a atteint 470 millions d'euros en 2010²⁴⁴. Le marché pourrait atteindre selon certains spécialistes plus de 2,6 milliards d'ici 2020.

Toutefois, une étude du cabinet *Xerfi*²⁴⁵ de 2013, montrait un ralentissement du rythme de progression de l'activité, ayant deux causes principales. Tout d'abord, la dégradation du contexte économique a contribué à une baisse des commandes aboutissant à un ralentissement de l'activité avec une croissance d'un chiffre d'affaire de la filiale en hausse de 3% en 2014 contre 6% ces dernières années. Ensuite, il semblerait que cette baisse d'activité trouve son origine dans le fait que « *malgré l'existence de facteurs structurels porteur et la volonté des opérateurs d'améliorer leur offre, les perspectives dégradées des marchés-clients seront un frein prépondérant à la croissance de l'activité du secteur à court terme* ».

Cette deuxième cause de récession de l'activité semble avoir été entendue par les politiciens. Les travaux parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi font clairement apparaître que le législateur a entendu réinjecter dans le circuit foncier des friches industrielles jusqu'alors gelées en raison des coûts de réhabilitation supérieur au prix de vente des terrains, de l'incapacité financière et technique des propriétaires de faire les travaux de dépollution... De manière complémentaire, cette réforme veut ainsi concourir au développement d'entreprises spécialisées dans le traitement des sites et sols pollués et à l'essor d'une filière économique intégrée, sur le modèle de celle qui existe dans d'autres pays (Pays Bas, Belgique, Allemagne...)²⁴⁶.

Ainsi, l'introduction du principe du « *tiers payeur* » semblait pouvoir constituer un « *appel d'air* » pour la profession en incitant les industriels à faire réhabiliter leurs anciennes installations. Les entreprises tierces à l'image de *Valgo* ou *Brownfields* se chargent de racheter le

²⁴⁴ Commissariat général au développement durable, service de l'observation et des statistiques, « la dépense de réhabilitation des sites et sols pollués en France », *Le Point* n° 142, septembre 2012.

²⁴⁵ Voir http://www.xerfi.com/presentationetude/la-rehabilitation-des-sites-et-des-sols-pollues_5sco27.

²⁴⁶ Souchon Arnaud, « Le tiers demandeur : l'émergence d'un nouveau débiteur de l'obligation de remise en état », *Bulletin de droit de l'environnement industriel supplément spécial* au n° 54, décembre 2014, p.33.

terrain et de le dépolluer avant de le remettre sur le marché de l'immobilier. La nouvelle phase de désindustrialisation que la France risque de connaître dans les années à venir pourrait également alimenter la demande en prestation de dépollution, comme par exemple le groupe pétrolier Total qui annonçait en 2012 la fermeture de ces sites isolés ou encore le groupe chimique *Univar* qui prévoit de regrouper plusieurs sites en un seul dans la région Lyonnaise.

Dans ces conditions, la demande des professionnels d'une assurance contre le risque de surcoût généré par une éventuelle pollution sera croissante. La loi ALUR semble pouvoir constituer l'amorce du développement d'une véritable profession des « *dépollueurs* » ou des « *sociétés lessiveuses* »²⁴⁷ proposant à des industriels de mener pour eux les opérations de remise en état requérant des compétences étrangères à leur activité.

Il faut néanmoins apporter une nuance à ce propos. Seuls les sites orphelins ou ayant un propriétaire, qui ont un potentiel économique intéressant feront l'objet d'un tel mécanisme. Un site au milieu d'une grande ville sera plus facilement valorisable qu'un site en milieu rural.

B/ D'un point de vue juridique avec l'accord d'un véritable statut au tiers demandeur, lui permettant de devenir l'interlocuteur unique de l'Administration

Le nouvel article L. 512-21 du Code de l'environnement répond partiellement à cette attente puisqu'il prévoit qu'un tiers puisse demander au représentant de l'État dans le département, à l'occasion de la mise à l'arrêt définitif d'une installation classée, de se substituer à l'exploitant, afin de réaliser les travaux de réhabilitation²⁴⁸. Il devient alors le débiteur principal de l'obligation de remise en état²⁴⁹. Il a fallu néanmoins attendre la publication du décret d'application²⁵⁰ du nouvel article L. 512-21 du Code de l'environnement afin de connaître les modalités de substitution du tiers vis-à-vis de l'exploitant et de l'Administration.

Le tiers demandeur peut, au moment de la cessation d'activité, réclamer à l'exploitant de se substituer à lui afin de réaliser les travaux de remise en état conforme à l'usage qu'il envisage. Deux situations sont à distinguer. D'une part, si l'installation n'a plus d'exploitant connu, seuls

²⁴⁷ Wetenschlag Bruno, « Dépolluer pour loger : la loi ALUR vient à la rescousse du capitaine planète », *ADJI* n°7, le 30 juillet 2014, p. 485.

²⁴⁸ Il faut noter préalablement un changement de terminologie, on ne parle plus de remise en état mais de réhabilitation.

²⁴⁹ Souchon Arnaud, « Le tiers demandeur : l'émergence d'un nouveau débiteur de l'obligation de remise en état », *Bulletin de droit de l'environnement industriel supplément spécial* au n° 54, décembre 2014, p.33.

²⁵⁰ Décret n° 2015-1004, du 18 août 2015, relatif à l'application de l'article l. 512-20 du c. Env.

sont nécessaires l'accord du Maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme et s'il ne s'agit pas du dernier exploitant, l'accord du propriétaire du terrain. Ensuite, si le dernier exploitant est connu, celui-ci doit donner son accord à la fois sur la substitution du tiers et sur l'usage futur du site qu'il lui concède.

La substitution n'aura pas un caractère automatique au seul motif que le tiers a conclu un contrat avec le débiteur de l'obligation. Il faut en effet obtenir l'accord du Préfet. Pour cela, la substitution est soumise à deux conditions : la justification de capacités techniques suffisantes et la fourniture de garanties financières, exigibles à la première demande. Celles-ci sont exigées afin que le terrain ne devienne pas une friche industrielle en raison du manque d'une des deux garanties²⁵¹. S'agissant des garanties techniques, le tiers devra démontrer qu'il dispose de capacités techniques suffisantes pour assurer la remise en état du site au regard de l'état de pollution du sol et pour l'usage défini. Étant donné que le tiers peut être seulement un investisseur, dont les connaissances en dépollution peuvent être assez limitées, le Préfet pourra prendre en compte ses capacités indirectes, comme les contrats signés avec des bureaux d'études et des entreprises chargés de mettre en œuvre les mesures préconisées²⁵². Les garanties financières peuvent prendre plusieurs formes : un engagement écrit d'une société de crédit, de financement, d'assurance ou de caution mutuelle, la consignation entre les mains de la Caisse des dépôts et consignations, l'engagement écrit, portant garantie autonome, de la personne physique ou morale qui possède plus de la moitié du capital du tiers demandeur. La communication de ce justificatif doit se faire avant le démarrage des travaux.

Par ailleurs, les travaux vont être déterminés en fonction de l'usage envisagé du site par le nouveau débiteur de la remise en état, afin d'assurer une compatibilité entre l'état du sol et l'usage futur, souvent plus sensible. Celui-ci sera détaillé dans un mémoire de réhabilitation présentant l'état des sols et des eaux souterraines et les mesures de gestion de la pollution qui vont être mises en œuvre.

Au vu des éléments transmis, le Préfet édictera un arrêté préfectoral qui permettra de définir les travaux à réaliser, leur délai, l'usage futur du site, les garanties financières à apporter, et si nécessaires les mesures de surveillance du site, après la fin des travaux. Cet arrêté est alors

²⁵¹ Fichet Marie-Aude, « La reconversion des friches industrielles : les nouvelles perspectives offertes par la loi ALUR », *Bulletin de droit de l'environnement industriel*, juillet 2014, p.33.

²⁵² Ibid.

notifié au tiers demandeur, au dernier exploitant, au Maire ou au Président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme et au propriétaire du terrain en l'absence de réponse dans un délai de quatre mois, la demande est rejetée.

À la fin des travaux, un procès-verbal est écrit par un inspecteur de l'environnement qui constate la réalisation des travaux, qu'il transmet aux différentes parties. Cependant, au même titre que le dernier exploitant, le Préfet peut, à tout moment après la remise en état du site, imposer au tiers demandeur des prescriptions nécessaires à la protection des intérêts de l'article L.511-1 du Code de l'environnement.

CHAPITRE 2 – LA PORTÉE PERFECTIBLE DE LA NOUVELLE CHAÎNE DE RESPONSABILITÉ

Les dispositifs établissant les nouveaux débiteurs de l'obligation de remise en état ne sont pas aboutis (section 1) et nécessiteraient quelques améliorations auxquelles nous allons réfléchir (section 2).

Section 1 – Des lacunes persistantes dans la loi ALUR, dues à sa précipitation

La loi ALUR n'est pas sans défaut comme le démontre l'impossibilité de mise en place du mécanisme du tiers demandeur (§1) et l'absence de décret d'application sur la notion du propriétaire négligent relançant le débat jurisprudentiel (§2).

§1. Le tiers demandeur, un mécanisme quasiment impossible à mettre en pratique

Après une consultation en mars 2015, le décret d'application du tiers demandeur a été publié le 18 août 2015²⁵³ au Journal Officiel. Il avait été annoncé par M. Vincent Sol, Président du CSPRT, comme un « *texte permettant d'accélérer le réaménagement de friches industrielles par des acteurs motivés, dont la volonté d'usage peut largement excéder la simple remise en état pour un usage industriel* ». Or, il s'avère que ce mécanisme doit encore faire ses preuves. Le décret d'application du tiers demandeur a fait l'objet de nettes critiques car la garantie financière exigée est trop importante (A), et en cas de défaillance du tiers demandeur, l'exploitant redevient débiteur de l'obligation de remise en état, ce qui peut être dissuasif (B).

²⁵³ Décret n° 2015-1004 du 18 août 2015 portant application de l'article L. 512-21 du code de l'environnement.

A/ La garantie financière, un double verrou à la mise en œuvre du dispositif

1. Sur l'étendue des garanties demandées

Le succès du nouveau mécanisme prévu se mesurera naturellement au regard de la capacité du tiers de mener à son terme le projet de reconversion des anciens sites industriels au titre desquels ils revêtiront la qualité de débiteur volontaire. Pour cela, l'article L. 512-21 du Code de l'environnement exige que le tiers demandeur dispose de capacités techniques et de garanties financières suffisantes couvrant l'opération de réhabilitation.

Un décret²⁵⁴ élaboré par le Ministère de l'écologie est venu préciser l'étendue des garanties financières : il précise que le tiers demandeur devra constituer les dites garanties financières au plus tard avant le démarrage des travaux. Dans les travaux préparatoires du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques²⁵⁵, il ressort que la question des garanties financières n'a pas fait l'unanimité des membres auditionnés : certains les jugent essentielles afin de sécuriser le projet alors que d'autres estiment qu'elles sont très onéreuses et non nécessairement efficaces en cas de problèmes. Par ailleurs, cela a tendance à geler des sommes importantes dans la trésorerie des entreprises, bloquant potentiellement de nouveaux chantiers.

Sur le plan pratique, il a très vite été évident²⁵⁶ que la question n'est pas neutre. En effet, il s'avère que la garantie demandée est souvent très élevée dans la mesure où le montant des garanties financières est fixé au regard du montant estimatif global des travaux de réhabilitation prévus par le tiers demandeur. Le décret semble tenir compte de cette problématique et prévoit que lorsque le projet comporte plusieurs tranches de travaux, la constitution des garanties financières peut être échelonnée en fonction du calendrier de réalisation de chaque tranche. Cette garantie est dite exigible à la première demande. Ce genre de créance est souvent au profit de

²⁵⁴ Décret n° 2015-1004 du 18 août 2015 portant application de l'article L. 512-21 du Code de l'environnement, complété par l'arrêt du 18 août 2015 relatif à l'attestation de garanties financières requises par l'article L. 512-21 du Code de l'environnement.

²⁵⁵ Compte rendu du 24 mars 2015, consultable à l'adresse suivante : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/comptes-rendus-des-seances-du.html>.

²⁵⁶ Souchon Arnaud, « Le tiers demandeur : l'émergence d'un nouveau débiteur de l'obligation de remise en état », *Bulletin de droit de l'environnement industriel* supplément spécial au n° 54, décembre 2014, p.33.

l'Administration et elle lui permet d'exécuter la garantie par l'établissement financier, dès lors qu'elle décide de l'appeler.

Par ailleurs, il est essentiel de préciser que la pratique de certaines DREAL a été de demander des garanties financières, au visa de l'article L. 516-1 du Code de l'environnement²⁵⁷, sans pour autant que cette condition soit substantiellement vérifiée par les services de préfectures. En effet, une simple attestation des garanties financières est demandée, et les services ne demandent donc pas la preuve de la constitution de la garantie et n'effectuent pas de vérifications sur la réelle disponibilité des actifs. Ainsi, on pourrait se demander si, étant donné que cette condition est très contraignante, les services de la préfecture ne seront-ils pas peu regardants quant à cette condition dans certains projets de réhabilitation.

De façon assez inattendue, le Gouvernement a introduit plusieurs dispositions sur les sites et sols pollués dans le projet de la loi sur la biodiversité²⁵⁸. L'amendement a été adopté en première lecture par le Sénat le 22 janvier 2016 et vise à apporter une simplification à l'obligation de constituer des garanties financières pour les installations classées pour la protection de l'environnement²⁵⁹. L'amendement modifie les exigences de garanties financières demandées dans le cadre du dispositif du « *tiers demandeur* ». La disposition votée vise à substituer à l'obligation de constituer des garanties financières à une obligation de garanties financières simples²⁶⁰. Le Gouvernement justifie cette suppression en disant qu'il « *permettra également de sécuriser que ces sommes [garanties financières] puissent s'appliquer à des installations sous le régime de l'enregistrement, et à améliorer la prise en compte du financement de cette obligation lors des opérations de reprise d'activité dans le cadre d'une procédure collective* ». Ceci montre bien la difficulté rencontrée par les industriels à mettre en place ce mécanisme, et l'amendement montre l'échec de la réforme en raison du caractère trop exigeant des garanties demandées.

²⁵⁷ « *la mise en activité, tant après l'autorisation initiale qu'après une autorisation de changement d'exploitant, des installations définies par décret en Conseil d'état présentant des risques importants de pollution ou d'accident, des carrières et des installations de stockage de déchets est subordonnée à la constitution de garanties financières.* ».

²⁵⁸ Projet de loi déposé à l'Assemblée nationale le 26 mars 2014, consultable à l'adresse : http://www.senat.fr/espace_presse/actualites/201506/projet_de_loi_pour_la_reconquete_de_la_biodiversite_de_la_nature_et_des_paysages.html.

²⁵⁹ Intervention de Ségolène Royale devant le Sénat pour soutenir l'adoption de l'amendement.

²⁶⁰ Suppression de la phrase : « *ces garanties sont exigibles à la première demande* ».

Lors de l'examen du texte par la Commission du développement durable il est expliqué que cette modification est justifiée par le fait que l'emploi de la notion de « *garanties financières à première demande* » exclut le dispositif de cautionnement et rend le coût des garanties financières plus élevé, ce qui risque d'exclure un certain nombre d'acteurs du dispositif du « *tiers demandeur* ». La Commission valide l'article 51 *septdecies* en ce qu'il change les garanties financières pour le tiers demandeur, le 9 mars 2016, décision suivie sans débat par l'Assemblée nationale, lors de la lecture le 17 mars 2016. Depuis l'amendement n'a pas été discuté, et il a été adopté lors du vote définitif par l'Assemblée nationale le 12 juillet 2016 et promulgué le 9 août 2016 après avoir été validé par le Conseil constitutionnel²⁶¹.

2. Sur la durée dans le temps des garanties financières

Une des questions posées par différents praticiens de droit, lors de la lecture du projet de décret a été de savoir jusqu'à quand les garanties financières étaient mobilisées²⁶². Cette question est essentielle pour un point. La circulaire de 2007 sur la gestion des sites et sols pollués insiste sur la mise en place d'un bilan quadriennal de la surveillance environnementale. Elle considère que dans la mesure où les nappes d'eaux souterraines sont souvent la voie de transfert principale pour les sites/espaces pollués, la création d'un réseau de surveillance de la qualité des eaux autour des sites est primordiale afin de disposer de signaux d'alerte en cas de pollution. Cette dernière doit se faire tous les quatre ans, sous le contrôle du Préfet.

Or, il est précisé à l'article R. 512-78, V et R. 512-80, II du Code de l'environnement, qu'à la fin des travaux, l'engagement du tiers est levé par le procès-verbal de l'inspecteur de l'environnement qui atteste de la bonne conduite des travaux, et cela provoque la levée des garanties financières. Par conséquent, aucune garantie n'est maintenue afin d'assurer les mesures de suivi de l'état de pollution du site et notamment des pollutions du sol. La loi montre ici une des limites n'ayant pas été envisagée lors de la réforme qui est le suivi des travaux de dépollution après l'opération de réhabilitation.

²⁶¹ Conseil constitutionnel n° 2016-737 DC du 4 août 2016

²⁶² Entretien avec Mme Carine le Roy-Gleizes et problématique évoquée lors des questions posées à l'occasion de la conférence de l'UPDS en juin 2015

On peut envisager dans le cadre de certains projets, mis en œuvre par des promoteurs immobiliers, que la garantie et la surveillance de bon état du sol est intrinsèque à la construction de logement, donc la garantie du bon état est automatique.

B/ Une subsistance de la responsabilité du dernier exploitant en cas de défaillance du tiers demandeur, un motif de dissuasion pour les deux parties.

1. Une responsabilité subsidiaire handicapante pour le cédant

Le mécanisme du tiers demandeur semble être un vecteur d'une plus grande sécurité juridique pour l'ancien exploitant et cédant officiellement à l'acquéreur la dette de son obligation de remise en état, qui sera ainsi sous le contrôle de la police des ICPE²⁶³. Il existe malheureusement une « chute » au mécanisme du tiers demandeur²⁶⁴ : en cas de défaillance du tiers demandeur et de l'impossibilité de mettre en œuvre les garanties financières, l'obligation de remise en état revient *in fine* au dernier exploitant. La substitution reste donc imparfaite.

Cette précision est compréhensible en partie. Cela permet en cas de défaillance de venir rechercher la responsabilité du débiteur initial et de ne pas se retrouver avec un site à responsable défaillant, paradoxe de ce mécanisme qui est censé pallier à cette absence.

Mais on comprend aussi que sa mise en place peut être délicate. En effet, on a vu que la substitution au profit d'un tiers permettait de réhabiliter le site selon l'usage qu'il allait en avoir. Or, en cas de défaillance, la responsabilité subsidiaire du dernier exploitant est, quant à elle, calée sur l'usage de référence établi dans le Code de l'environnement, lequel est souvent différent et moins contraignant que l'usage choisi par le tiers demandeur.

Cette disposition peut être mise en œuvre dans l'autre sens : un exploitant pourrait, mettre « aux enchères », son site notamment s'il y a une bonne plus-value économique à le reprendre. Ainsi, le mécanisme du tiers demandeur serait détourné : ce ne sera plus le tiers qui viendrait proposer de reprendre le site, mais le dernier exploitant qui serait l'initiateur de la démarche et rechercherait le tiers demandeur proposant la meilleure offre.

²⁶³ Fichet Marie-Aude, « La reconversion des friches industrielles : les nouvelles perspectives offertes par la loi ALUR », *Bulletin de droit de l'environnement industriel*, juillet 2014, p.33.

²⁶⁴ Souchon Arnaud, « Le tiers demandeur : l'émergence d'un nouveau débiteur de l'obligation de remise en état », *Bulletin de droit de l'environnement industriel supplément spécial* au n° 54, décembre 2014, p.33.

2. Une responsabilité plus forte que les précédents mécanismes pour le repreneur

Or, l'accueil de la procédure par les promoteurs immobiliers et les sociétés spécialistes de la dépollution a été mitigé pour deux raisons.

Tout d'abord, ils se voient transférer la responsabilité administrative alors qu'auparavant ils n'avaient qu'à porter la charge financière du projet. Ainsi, ils semblent assez peu enclins à utiliser ce procédé.

Ensuite, lors de la publication du décret sur les garanties financières, le texte précise que « *l'accord écrit du dernier exploitant sur le ou les types d'usages futurs envisagés et l'étendue du transfert des obligations de réhabilitation et, le cas échéant, de surveillance* »²⁶⁵. Cette précision a été très vite reprise par les promoteurs immobiliers qui y voient une opportunité de ne pas avoir la responsabilité entière du site. En effet, le contrat pourrait permettre une substitution partielle du site, uniquement pour le projet immobilier, en laissant à la charge de l'ancien exploitant la charge de la dépollution du site. Ainsi, le dernier exploitant pourrait se voir imposer la remise en état d'une grande partie de son site, alors que celui-ci pensait s'y soustraire. Me Boivin²⁶⁶ estime que ceci pourrait poser un problème au niveau des responsabilités pour l'Administration, mais aussi sur le plan technique dans la manière de traiter la pollution. Si on traite par morceaux et à des temps différents, la dépollution ne sera pas efficace. En effet, la pollution est un phénomène diffus et le traitement partiel d'une partie de la pollution, ne permettra en rien de traiter celle-ci. Ainsi, il appartiendra au Préfet d'accorder au non la substitution et le Ministère devra à travers de circulaires attirer l'attention du démembrement de la remise en état sur le plan géographique.

²⁶⁵ Article 1 du décret n°2015-1004 du 18 août 2015, portant application de l'article L. 512-21 du C. Env.

²⁶⁶ Conférence d'UPDS en juin 2016, intervention au sujet du désengagement de l'état dans la loi ALUR

§2. L'absence de définition du propriétaire négligent par décret, relançant le débat jurisprudentiel

Même si la confirmation de la responsabilité du propriétaire reste évidente, il n'en reste pas moins que la loi est maladroite dans sa formulation. Ainsi, le propriétaire est évoqué comme étant celui de l'« assise foncière des sols pollués par une activité ou des déchets ». Mais comme le soulève la doctrine²⁶⁷, on a de la peine à apprécier pleinement la subtilité d'une formule qui semble suggérer qu'il existerait peut être des sols pollués sans assise foncière et que la pollution résulterait de quelque chose qui ne serait ni une activité, ni des déchets. Le propriétaire ne sera toutefois tenu pour responsable que « s'il est démontré » *a priori* par l'autorité désireuse de rechercher sa responsabilité, « qu'il a fait preuve de négligence ou qu'il n'est pas étranger à cette pollution ». Les termes choisis ont suscité des interrogations légitimes chez certains auteurs²⁶⁸ : Peut-on considérer que le propriétaire négligent est étranger à la pollution ? Pourquoi adopter une formulation aussi ambiguë là où la jurisprudence avait fait émerger des notions probablement plus opératoires ? Comment percevoir le propriétaire « étranger » à une pollution et celui qui ne l'est pas ? On s'est déjà demandé si la négligence ne pourrait pas être postérieure à la pollution, résultant notamment dans le fait, pour un professionnel, d'acquérir un ancien site industriel sans audit des sols ?

Ainsi le principal écueil de la loi, relevé par la doctrine²⁶⁹, sur la responsabilité du propriétaire est celui de l'absence de précision suffisante des critères de responsabilité du propriétaire, qui même si cela reprend les conditions dégagées par la jurisprudence (A). Cela peut amener à paralyser l'action des acteurs de l'immobilier qui refuseraient de donner à bail leurs terrains ou d'acquérir des friches industrielles par peur de s'exposer à des mesures de dépollution. Il est à constater aussi que l'élaboration du décret d'application semble un processus long et délicat afin de préciser cette définition (B).

²⁶⁷ Trebulle François, « Sols pollués : le clair-obscur de la loi ALUR », *Environnement* n° 8-9, aout 2014, étude 13.

²⁶⁸ Ibid.

²⁶⁹ Souchon Arnaud, « La gestion des problématiques de pollution à l'épreuve des polices administratives (ICPE, déchets et sols pollués) : Quels risques pour les bailleurs et pour le preneur ? », *Énergie – Environnement – Infrastructures*, n° 4, avril 2016, dossier 7.

A/ Reprise des critères établis par la jurisprudence nettement critiquée

Cette responsabilité est néanmoins cantonnée à deux conditions dans sa mise en œuvre : celle-ci ne peut être recherchée qu'à titre subsidiaire et il sera nécessaire de démontrer l'implication du propriétaire dans la pollution.

D'une part, la subsidiarité signifie qu'il ne serait possible d'aller rechercher le propriétaire de l'assise foncière seulement dans le cas où le dernier exploitant est inconnu, a disparu, ou a fait l'objet d'une liquidation judiciaire. Cette interprétation découle de la jurisprudence²⁷⁰ qui l'avait consacré dans le cadre de la police des déchets. Force est de constater que ce raisonnement a été repris par la loi ALUR, restreignant ainsi de manière assez importante la mise en œuvre de sa responsabilité²⁷¹.

D'autre part, il faut démontrer l'implication du propriétaire dans la pollution des sols, cumulativement avec la première condition. Ceci peut se faire de deux manières, soit en démontrant une négligence du propriétaire, soit en apportant la preuve qu'il n'est pas étranger à la pollution. Ici encore, l'article L. 556-3 Ie du Code de l'environnement s'appuie sur une solution jurisprudentielle dégagée en matière d'élimination de déchets. La notion de « *propriétaire négligent* » a été consacrée par un arrêt *Commune de Palais-sur-Vienne*²⁷². Cette reprise de la jurisprudence semblait supposer que la position du juge administratif sera dès lors similaire à celle rendue en matière de police des déchets. Ainsi, cela résultera majoritairement d'un ensemble de circonstances factuelles²⁷³.

Dans le cas où la négligence ne saurait être démontrée, le législateur a prévu qu'il serait possible de tenir le propriétaire pour responsable de la pollution des sols en établissant « *qu'il n'est pas étranger à cette pollution* ». Cette possibilité est aussi issue de la jurisprudence, mais cette fois-ci judiciaire. La Cour de cassation²⁷⁴ avait estimé « *qu'en l'absence de tout autre responsable, le propriétaire d'un terrain où des déchets ont été entreposés en est, à ce seul titre,*

²⁷⁰ « *La responsabilité du propriétaire du terrain au titre de la police des déchets [...] peut être recherchée s'il apparaît que tout autre détenteur de ces déchets est inconnu ou a disparu* » CE. 1^{er} mars 2013, n° 354188, Société Naticredimurs.

²⁷¹ Eglie-Richters Blaise et Mattiussi-Poux Martin, « Les propriétaires de terrains futurs responsables potentiels de la pollution des sols », *Bulletin de droit de l'environnement industriel* n° 52, juillet 2014, p.42.

²⁷² Voir CE, 26 juillet 2011, n° 328651, Commune de Palais-sur-Vienne.

²⁷³ On peut citer par exemple : abstention de surveillance et d'entretien du terrain pour limiter les risques de pollution du cours d'eau voisin, pas d'aménagement d'accès aux services de secours et d'incendie, pas d'initiative de sécurité ou de d'élimination des déchets dangereux.

²⁷⁴ Voir Cass. Civ. 3^e, 11 juillet 2012, n° 11-10.478.

le détenteur au sens des articles L. 541-1 et suivants du Code de l'environnement, à moins qu'il ne démontre être étranger au fait de leur abandon ». Ici, on peut souligner deux différences entre l'approche de la Cour de cassation et celle retenue dans la loi. D'une part, il n'y a pas de présomption de responsabilité, d'autre part, elle semble cumuler l'absence de lien du propriétaire avec l'abandon des déchets et le comportement négligent alors que l'article introduit dans le Code de l'environnement prévoit une alternative.

La loi ALUR et les travaux parlementaires restent cependant muets sur l'interprétation de l'ensemble des notions utilisées, seule la notion de pollution est clairement identifiée. La loi se contente de renvoyer aux modalités d'application de cet article à un décret en Conseil d'état²⁷⁵. Deux mouvements de doctrine se dégagent suite à cette absence : d'une part, une partie de la doctrine qui préfère s'en remettre à la jurisprudence, comme il y a vingt ans, et d'autre part un autre mouvement de la doctrine estime que cela peut créer de grandes incertitudes juridiques. Un des exemples cités lors des réunions de professionnels est celui de la responsabilité de l'établissement de crédit-bail. Ce mécanisme est un mode particulier de financement des investissements. Une société financière, le crédit bailleur, met un bien d'équipement à la disposition d'une entreprise pour une période déterminée, contre le paiement d'une redevance périodique. L'entreprise bénéficiaire n'est pas propriétaire du bien financé par le crédit-bail, et l'avantage pour le bailleur est que les redevances sont déductibles fiscalement sur une durée plus longues que l'amortissement fiscal du bien. Ces établissements sont souvent à 100% des filiales de banques, et ainsi, leur corps de métier est, non pas l'exploitation, mais bien la finance. Ainsi, la consécration de la responsabilité du propriétaire, fait du crédit bailleur un responsable de la dépollution, en cas de négligence. Or, étant véritablement une méthode de financement, le crédit bailleur ne peut s'ingérer dans les affaires courantes et la gestion de l'activité de l'exploitant du site. Il n'en a pas les moyens juridiques et aussi pas les compétences. Ainsi, les professionnels craignent qu'au lieu de débloquer des sites industriels, la loi ALUR viennent bloquer des sites, et des moyens de financement en raison du fait que les sociétés de crédit-bail ne voudront pas être responsables en cas de négligence du locataire. On vient alors à s'interroger sur l'innocence du crédit bailleur : celui-ci pourrait faire procéder à des audits environnementaux réguliers du

²⁷⁵ De la Ville-Baugé Marie-Laetitia, « L'éclairage communautaire sur la responsabilité du propriétaire non exploitant d'un site pollué ou encombré par des déchets », *Bulletin de droit de l'environnement industriel* n° 57, mai 2015, p.5.

terrain, analyser l'impact de l'industrie ... Mais ces initiatives sont des contraintes techniques et financières pour une technique contractuelle devant seulement permettre le financement des investissements des banques.

B/ Mise en place actuelle d'une réflexion sur la définition par décret du propriétaire négligent

La doctrine attend impatiemment la publication d'un décret d'application sur le propriétaire négligent, tout en n'en espérant pas beaucoup. Elle spéculé sur le fait que celui-ci se contentera de laisser la jurisprudence déterminer les contours de la négligence et de caractériser le fait de ne pas avoir été « étranger » à la pollution²⁷⁶.

Un projet de décret est actuellement à l'étude²⁷⁷ au Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, et le CSPRT n'a pas encore été saisi, même si ces membres ont contribué à sa rédaction. Il serait relatif à l'application de l'article L. 556-3 du Code de l'environnement, qui est l'article clé dans la hiérarchisation des responsables de la remise en état. Il a pour objet de définir les modalités d'application du II de l'article L. 556-3 du Code de l'environnement, en particulier la notion du propriétaire ayant fait preuve de négligence ou comme n'étant pas étranger à la pollution.

Le décret propose d'abord de préciser les cas où le dernier exploitant est considéré comme étant absent. Trois cas sont énoncés : s'il ne peut être identifié, s'il a disparu, s'il est insolvable.

Ensuite, trois hypothèses sont distinguées. Tout d'abord, le propriétaire de l'assise foncière des sols pollués est considéré comme ayant fait preuve de négligence « *l'autorité de police compétente peut établir qu'il était informé d'une pollution de ses sols et de sa possible migration hors site susceptible de présenter un risque pour les intérêts visés à l'article L.556-3 au regard de l'usage pris en compte, alors que :*

- *n'ayant pas la jouissance matérielle de son terrain, il s'est abstenu de mettre en demeure le responsable au sens de l'article L.556-3, II, 1° d'agir dans des délais raisonnables, ou,*

²⁷⁶ De La Ville-Baugé Marie-Laetitia, « L'éclairage communautaire sur la responsabilité du propriétaire non exploitant d'un site pollué ou encombré par des déchets », *Bulletin de droit de l'environnement industriel* n° 57, mai 2015, p.5.

²⁷⁷ Copie du projet en annexe.

faute d'acte de ce dernier dans des délais raisonnables, il s'est abstenu d'informer l'autorité de police compétente afin que celle-ci puisse prendre toute mesure utile, notamment à l'encontre de ce dernier, pour faire cesser les risques pour les intérêts visés à l'article L.556-3 au regard de l'usage pris en compte,

- *Ayant ou ayant eu la jouissance matérielle du terrain, il n'a pas pris les mesures de gestion nécessaires pour prévenir une migration future en provenance de son terrain susceptible de présenter un risque pour les intérêts visés à l'article L.556-3 au regard de l'usage pris en compte alors qu'il en avait la possibilité, »*

Ensuite, le propriétaire de l'assise foncière des sols pollués peut être considéré comme ayant fait preuve de négligence lorsqu'il « *a délibérément refusé l'accès à son terrain au responsable ou à l'autorité de police compétente pour la réalisation de diagnostics de sol, des mesures de gestion ou de l'enlèvement des déchets.* »

Enfin, le propriétaire de l'assise foncière ne peut être considéré comme étranger à la pollution si « *l'autorité de police compétente peut établir qu'il a exploité l'installation classée, l'installation nucléaire de base ou l'activité mentionnée à l'article L.165-2, à l'origine de la pollution et a lui-même contribué à cette pollution de manière significative pendant sa période d'activité* ».

Ce texte fait suite à la réflexion menée par le bureau du sol et sous-sol mais aussi par des praticiens tels que Me Boivin et Me Sol. Leur volonté était de pouvoir clarifier les concepts techniques peu simples à manipuler à la fois par le juge judiciaire mais aussi le juge administratif, et d'avoir des interprétations similaires. La démarche ici était d'éviter surtout une définition trop large de la négligence, ce qui pourrait entraîner des difficultés de mises en œuvre pour les propriétaires et en particulier, pour les collectivités territoriales. La clarification de la définition permettait une prévisibilité dans les contentieux, et permettait au propriétaire de se protéger en l'incitant à avoir un comportement vigilant et proactif.

Une des réflexions avait été suggérée par M. Laurent Olivé²⁷⁸ concernant l'introduction d'une obligation du propriétaire de s'assurer que son locataire lui adresse une copie des actes autorisant ses activités classées sous peine d'être négligent. Après des discussions avec divers

²⁷⁸ Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables – DPPR

spécialistes, il est ressorti qu'une telle modification représenterait une obligation trop divergente par rapport au droit des relations bailleurs/ locataires. Cependant, cette disposition pourrait être reprise dans un texte spécifique au droit des déchets, car il prévoit déjà l'implication du propriétaire dans le processus d'autorisation des décharges. À ce jour, le décret est toujours en discussion au Ministère et n'a pas encore fait l'objet d'une consultation publique.

Section 2 – Propositions d'amélioration des dispositifs existants

Je me permettrai d'énoncer quelques pistes de réflexions autour d'une amélioration de la loi ALUR, notamment par la reprise du dispositif législatif (§1) mais aussi en proposant une alternative aux défauts de la loi ALUR, grâce au contrat (§2)

§1. Une amélioration du dispositif législatif

A/ Nécessité d'approfondir le dispositif du tiers demandeur

Une des pistes de réflexion serait tout d'abord de clarifier le régime contentieux du tiers demandeur. En effet, selon l'article R.512-76 du Code de l'environnement, le tiers doit « *recueill[ir] l'accord du dernier exploitant sur le ou les types d'usages futurs qu'il envisage* » entre le débiteur et le tiers. Or, la nature de cet accord n'est pas précisée. Il semblerait logique que cela soit un acte de droit privé, comme un contrat. Mais cet « *accord* » est transmis au Préfet, qui accepte la substitution par un arrêté définissant les contours de la substitution (durée des travaux, garanties financières, usage...). Il faut noter qu'aucune précision n'est donnée sur la nature du contentieux. Faut-il comprendre que l'accord est assimilable à un contrat et donc relèvera du droit privé ? Ou comme il se transformera en arrêté préfectoral, il ne sera qu'un acte préparatoire ? Les deux actes séparés pourront-ils être contestés ou seulement l'arrêté ? Ce sont des questions qui aujourd'hui n'ont pas de réponse.

Ensuite, il faudrait sûrement revenir sur l'idée du transfert de la responsabilité administrative du dernier exploitant vers un tiers, soit en laissant subsister complètement la responsabilité sur le dernier exploitant, soit en la transférant entièrement sur le tiers. En effet, comme nous l'avons vu, cette partie du mécanisme a été contestée par les deux parties qui ne souhaitent ni l'une ni l'autre se retrouver responsable devant l'Administration des travaux de

dépollution, ni pouvoir se voir imposer par la suite des prescriptions complémentaires relatives à la remise en état.

B/ Assouplir l'interdiction de contractualisation autour de la police administrative

Selon Me Boivin²⁷⁹, « *la police doit venir à l'écoute du contrat* ». Or aujourd'hui c'est un problème car le terme de « *contrat* » est antinomique avec le terme de « *pouvoir régalién* ».

En effet, il existe un principe en droit administratif qui est l'interdiction de la délégation du pouvoir de police à une personne privée, que ce soit par l'habilitation ou par le contrat²⁸⁰. Le principe avait été justifié à l'époque sa décision en disant que la « *police rurale, par sa nature, ne saurait être confiée qu'à des agents placés sous l'autorité directe de l'administration* ». Ce principe vaut aussi à l'inverse, c'est-à-dire que le contrat ne peut être opposé à l'Administration²⁸¹. Malgré le fait que le juge l'ait réaffirmé de maintes fois dans la jurisprudence, il reste que dans les faits, les arrêts sont remplis d'exemples où le juge administratif lit et interprète les contrats afin de rendre sa décision. Ainsi, le maintien de cette décision de ne pas connaître les contrats devient ambigu.

Il va ainsi falloir peut-être penser à la systématisation d'un certain assouplissement de ce principe: la loi ALUR semble aller d'ailleurs dans ce sens-là. En effet, le mécanisme de la substitution repose essentiellement sur le principe de la liberté contractuelle, ce qui sous-entend aussi un certain contrôle de la part de l'Administration. En effet, c'est à l'intérieur du contrat que va être négocié et déterminé l'étendue de l'obligation administrative transmise, les garanties financières, l'aménagement de la responsabilité du propriétaire de l'assiette, etc... Seule la doctrine, à propos du droit notarial²⁸², a soulevé ses inquiétudes, car il reviendra au notaire de s'assurer à la fois dans le contrat de vente, mais aussi dans le contrat de substitution que tous les éléments réglementaires nécessaires et exigées par la loi et l'Administration sont bien réunis.

²⁷⁹ Conférence de l'UPDS en juin 2015, lors de son intervention sur le désengagement de l'état.

²⁸⁰ Voir CE 1932, ville de Castelnaudary.

²⁸¹ Voir supra.

²⁸² Mekki Mustapha, « ICPE : précisions sur le tiers intéressé chargé de l'obligation administrative de réhabilitation », *La semaine juridique notariale et immobilière* n° 37, 11 septembre 2015, act. 868.

§2. À défaut, le contrat de droit privé comme outil privilégié de gestion du risque lié à un passif environnemental

Il a été depuis longtemps constaté²⁸³ que le contrat est un instrument de prévision et de gestion du risque lié à un passif environnemental important. Ce sujet est encore plus d'actualité car une floraison de textes invite les différents rédacteurs d'actes juridiques à prendre en compte par exemple le passif environnemental des sites.

Il faut faire plusieurs remarques sur le fait que la loi ALUR est nettement incomplète dans son champ d'action : axée purement sur le volet administratif, elle semble oublier que le droit des sites et sols pollués est avant tout un droit qui ne touche pas principalement les ICPE et qu'il est majoritairement un droit privé. En effet, de nombreuses friches industrielles, au foncier gelé par des problématiques de pollution, ne sont pas supportées par une ICPE. En l'occurrence, les transformations proposées par la loi ALUR n'apportent aucun élément nouveau sur la responsabilité environnementale élargie. Par ailleurs, même si la création de la police administrative des sites et sols pollués est une avancée majeure, il reste que durant les travaux de réhabilitation, la sécurisation des sites industriels passe souvent par des contrats privés et notamment des servitudes privées, en attendant notamment la mise en place de servitudes d'utilité publique, dont le processus est assez long. Enfin, même si la fin d'une installation classée et encadrée grâce à une police administrative spéciale, il n'en reste pas moins que cette opération reste essentiellement liée au droit privé et au contrat.

Ainsi, le contrat est aujourd'hui au cœur de la problématique des sites et sols pollués et tend à devenir aussi un élément déterminant dans la désignation du responsable de la pollution et donc de sa prise en charge.

²⁸³ Par notamment les notaires lors du Congrès national des notaires de 2008. Melki Mustapha, « Cession d'un bien pollué et passif environnemental – petit guide-âne », *Revue des contrats*, n° 03, 1^{er} septembre 2015.

A/ Le contrat comme protection contre les pollutions

Classiquement, le droit des contrats possède des mécanismes de protection contre des propriétaires peu scrupuleux qui s'exonèrent de leur responsabilité vis-à-vis de la pollution de leur terrain en le vendant. Les vices du consentement sont très utilisés par les acheteurs qui découvrent après l'achat l'existence d'une pollution. Les juridictions judiciaires reconnaissent souvent la réticence dolosive dans le cas où le vendeur aurait intentionnellement cherché à cacher la pollution²⁸⁴. Or, il existe deux limites à la protection par le droit des contrats. D'une part, il faut apporter la preuve du vice du consentement, ce qui est délicat étant donné qu'il faut souvent prouver que le vendeur avait connaissance de la pollution. D'autre part, la prescription pour les vices cachés a connu un changement et est aujourd'hui de 2 ans.

La protection pour l'acheteur par le contrat tend à croître aujourd'hui, avec notamment une multiplication des obligations spéciales d'information, dans le cadre d'une vente d'un terrain potentiellement pollué. Ceci semble être le signe de l'émergence d'un droit à l'information. Il est exigé que le contrat contienne certaines informations sur l'état environnemental de l'objet de la vente, que ce soit une installation ou un terrain. Par exemple, le vendeur propriétaire d'une installation classée doit informer²⁸⁵ par écrit l'acquéreur de l'existence d'un terrain ayant accueilli une ICPE, et sa responsabilité peut être engagée, même s'il ignorait son existence. Il est imposé aussi d'informer le vendeur des dangers ou inconvénients importants qui résultent de l'exploitation, s'il en a eu connaissance. Enfin, depuis la loi ALUR, lorsque le secteur d'informations sur les sols²⁸⁶ est mis en place, une nouvelle obligation d'information pèse sur le vendeur et l'exploitant.

Ainsi, ces nouvelles obligations vont permettre de sanctionner, notamment par des dommages et intérêts ou même la nullité du contrat, le fait qu'un vendeur, exploitant et/ ou propriétaire du terrain vend un terrain en cachant son état de pollution.

²⁸⁴ Voir CA de Paris, 10 décembre 2015, n° 14/14528.

²⁸⁵ Au visa de l'article L. 514-20 C. Env.

²⁸⁶ Article L.125-7 et suivants C. Env.

B/ Le contrat comme moyen de s'exonérer des pollutions

Le contrat de droit privé est sous-tendu par le principe de la liberté contractuelle. Ainsi, les parties peuvent librement décider de son contenu et des modalités qui régiront la vente. Par conséquent, il est possible, pour un vendeur, d'introduire dans le contrat des clauses qui lui permettent d'aller jusqu'à s'exonérer de sa responsabilité vis-à-vis de l'état du sol.

Tout d'abord, lors de la vente d'un terrain, il est important que les parties puissent s'entendre sur des termes techniques tels que la « *dépollution* », qui est non pas le reflet de l'état du sol, mais une notion juridique définie de manière administrative. En effet, l'état du sol doit être seulement en conformité avec l'usage que l'on va en faire. C'est la politique de gestion des sites et sols pollués que la France a adoptée. Ainsi, le mot « *dépollué* » ne signifie en rien que le sol ne contient aucune trace de pollution, il signifie seulement qu'il est suffisamment sain pour un usage défini du sol.

Ensuite, devant la fatalité du propriétaire à devenir responsable des pollutions et des déchets de son locataire, certains praticiens²⁸⁷ préconisent d'insérer à l'intérieur des baux, des clauses afin d'éviter les conséquences environnementales de l'occupation des lieux loués.

On peut citer comme exemple de clause, celle qui impose une certaine solidarité environnementale entre le cessionnaire du bail et le cédant, qui oblige la communication de tous documents relatifs à un accident ou incident d'exploitation, de déclaration de cessation d'activité... Ceci devrait permettre au propriétaire de rester informé et de prendre des mesures contraignantes à l'encontre du locataire notamment dans la gestion de ses déchets et de la pollution en cas d'incident.

Par ailleurs, l'avocat suggère de subordonner le versement de l'indemnité d'éviction ou le remboursement du dépôt de garantie à la justification de la remise en état du site, d'autant que la responsabilité environnementale se prescrit par 30 ans et qu'il est impossible d'y déroger.

²⁸⁷ Dont Me Wertenschlag.

Conclusion

En conclusion, la loi ALUR a eu pour ambition de permettre de débloquent les friches industrielles notamment par la clarification des responsabilités des dépollueurs. Or ceci fut fait de manière assez incomplète. On peut citer notamment la réaction des différents acteurs qui y voient plus d'incertitudes que de réponses aux problèmes aujourd'hui posés par les sols pollués. Pour exemple, la Société *Eiffage*, promoteur immobilier voit dans le tiers demandeur une charge supplémentaire de responsabilité et ne compte utiliser ce mécanisme seulement dans l'hypothèse où aucun autre mécanisme ne peut venir résoudre la situation. Actuellement, *Brownsfield* s'est positionné afin de devenir un tiers demandeur sur un site orphelin dans la région de Strasbourg, et les négociations entre l'Administration et le tiers portent essentiellement sur l'étendue de la responsabilité qui sera transférée à *Brownfield*. Seule la pratique du mécanisme nous fera véritablement comprendre son utilité ou inutilité au vu du droit présent.

Par ailleurs, il faut préciser que, sur un bilan admis d'une opération immobilière sur une friche industrielle, le volet « *pollutions* » représente 6 à 10% du bilan économique global. Mais sur cette frange, quelle est la part dévolue strictement à la mise en sécurité environnementale et sanitaire des projets ? Assurément moins étant entendu que la majorité est liée au coût de possession des terres excédentaires du projet et à leur mode de gestion. Sur ce point, la loi ALUR n'apporte rien de nouveau. Paradoxalement pour faire face à l'accroissement des populations, limiter l'étalement urbain, protéger notre environnement et donc notre qualité de vie et celle de nos enfants, il nous faudra construire sur des espaces moins sains. Mais pour y réussir, il nous faudrait collectivement apprendre à gérer avec aisance le risque environnemental et sanitaire, communiquer sur le risque résiduel dans le dialogue territorial, revisiter nos façons d'aménager et optimiser les coûts dans une logique d'économie circulaire. Tant de progrès qu'une seule loi ne peut satisfaire²⁸⁸.

²⁸⁸ Auriat Vincent, « Tiers demandeur : une avancée suffisante pour reconquérir les friches industrielles », *Environnement & technique*, hors-série, mars 2016, p.12.

xx/xx/2015, en application de l'article L. 120-1 du code de l'environnement],

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) entendu,

Décrète :

Article 1^{er}

I. Le code de l'environnement est complété par un article R.556-X ainsi rédigé :

« Article R.556-X.- Sont soumis aux dispositions du présent chapitre les sols pollués par une installation ou activité visées à l'article L.556-3 II 1° non excavés, y compris les déchets enfouis qu'ils pourraient contenir.

« Lorsque le ou les responsables identifiés, non absent(s) au sens défini ci-dessous, sont le dernier exploitant d'une activité mentionnée à l'article L.165-2, le dernier exploitant d'une installation classée pour la protection de l'environnement, le tiers demandeur visé à l'article L.512-21 ou le dernier exploitant d'une installation nucléaire de base, les dispositions du Titre VI du Livre I ou du Titre I ou du Titre IX du Livre V du code de l'environnement s'appliquent selon le cas à titre exclusif à ces responsables en prenant en compte l'usage déterminé dans le cadre de ces réglementations.

Lorsque le ou les responsables identifiés sont le maître d'ouvrage à l'initiative du changement d'usage visé à l'article L.556-1 du code de l'environnement, le producteur des déchets qui a contribué à l'origine de la pollution des sols ou le détenteur des déchets dont la faute y a contribué visés à l'article L.556-3 II. 1° du code de l'environnement ou le propriétaire de l'assise foncière des sols pollués par une activité ou des déchets visé à l'article L.556-3 II. 2° du code de l'environnement, le Chapitre VI du Titre V du Livre V du code de l'environnement et le présent chapitre s'appliquent à titre exclusif à ces responsables.

II. Le code de l'environnement est complété par un article R.556-Y ainsi rédigé :

« Article R.556-Y.-

1. Le responsable visé à l'article L.556-3 II 1° sera considéré comme absent :

- s'il ne peut être identifié ;
- s'il a disparu ; ou
- s'il est insolvable.

2. Doit être considéré comme ayant fait preuve de négligence au sens du 2° du II de l'article L.556-3, le propriétaire de l'assise foncière des sols pollués dont l'autorité de police compétente peut établir qu'il était informé d'une pollution de ses sols et de sa possible migration hors site susceptible de présenter un risque pour les intérêts visés à l'article L.556-3 au regard de l'usage pris en compte, alors que :

- n'ayant pas la jouissance matérielle de son terrain, il s'est abstenu de mettre en demeure le responsable au sens de l'article L.556-3, II, 1° d'agir dans des délais raisonnables, ou, faute d'acte de ce dernier dans des délais raisonnables, il s'est abstenu d'informer l'autorité de police compétente afin que celle-ci puisse prendre toute mesure utile, notamment à l'encontre de ce dernier, pour faire cesser les risques pour les intérêts visés à l'article L.556-3 au regard de l'usage pris en compte,
- Ayant ou ayant eu la jouissance matérielle du terrain, il n'a pas pris les mesures de gestion nécessaires pour prévenir une migration future en provenance de son terrain susceptible de présenter un risque pour les intérêts visés à l'article L.556-3 au regard de l'usage pris en compte alors qu'il en avait la possibilité,

3. Doit être considéré comme ayant également fait preuve de négligence au sens du 2° du II de l'article L.556-3, le propriétaire de l'assise foncière des sols pollués qui a délibérément refusé l'accès à son terrain au responsable ou à l'autorité de police compétente pour la réalisation de diagnostics de sol, des mesures de gestion ou de l'enlèvement des déchets.

Seuls sont constitutifs de négligence au sens du présent paragraphe II les comportements intervenus après l'entrée en vigueur du présent décret.

4. Doit être considéré comme n'étant pas étranger à la pollution au sens du 2° du II de l'article L.556-3, le propriétaire de l'assise foncière des sols dont l'autorité de police compétente peut établir qu'il a exploité l'installation classée, l'installation nucléaire de base ou l'activité mentionnée à l'article L.165-2, à l'origine de la pollution et a lui-même contribué à cette pollution de manière significative pendant sa période d'activité ;

Article 2

La ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et le ministre des finances et des comptes publics sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le

Par le Premier ministre :

La ministre de l'écologie du
développement durable et de l'énergie,

Ségolène ROYAL

BIBLIOGRAPHIE

NORMES

DIRECTIVES EUROPÉENNES

Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution

Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

Directive 2004/35/CE, 21 avril 2004, sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux.

Directive 2015/2193/UE du 25 novembre 2015, relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des installations de combustion moyennes

LOIS

L'ordonnance n° 2011-253 du 10 mars 2011

Loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes

Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement

Loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990 portant création de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement

Loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement

Loi n° 96-766 du 3 octobre 1996 portant code de l'environnement

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain

Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (1)

Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie

Loi n° 2008-1425, 27 décembre 2008, de finances pour 2009, article 67

Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1)

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (1)

Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016, pour la reconquête de la biodiversité, de la nature, et des paysages (1).

DÉCRETS

Décret impérial du 15 octobre 1810 sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes, à l'origine de la réglementation française sur les installations classées.

Décret n° 71-792, du 20 septembre 1971, relatif aux autorisations de mise en exploitation des carrières.

Décret n° 76-225, du 4 mars 1976

Décret pris pour l'application de la loi n°77-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, 21 septembre 1977, n° 77-1133

Décret n° 91-732 du 26 juillet 1991 relatif à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

Décret n° 2005-1157 du 13 septembre 2005, relatif au plan ORSEC et pris pour application des articles L. 741-1) L. 741-5 du code de la sécurité intérieure.

Décret fixant les modalités d'application du principe pollueur-payeur, 24 octobre 2012, n° 2012-1047

Décret portant application de l'article L.512-21 du code de l'environnement, 18 août 2015, n° 2015-1004

ARRÊTÉS

Arrêté du 18 août 2015 relatif à l'attestation de garanties financières requises par l'article L.512-21 du code de l'environnement.

CIRCULAIRES

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, circulaire du 3 décembre 1993

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, circulaire DPPR/SEI n° 96-208 du 18 avril 1996 relative aux diagnostics initiaux

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, circulaire du 10 décembre 1999

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, « Cessation d'activité d'une installation classée – chaîne de responsabilité – Défaillance des responsables » Circulaire du 8 février 2007, n/réf BPSPR/2005-371/LO

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, « Cessation d'activité d'une installation classée – chaîne de responsabilité – défaillance des responsables », Circulaire du 26 mai 2011, NOR : DEVP1022286C

DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

Projets de loi

Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, adopté le 26 octobre 2013 par le Sénat, n°25

Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, adopté le 31 janvier 2014 par le Sénat, n°72

Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, adopté le 11 février 2014 adopté par la Commission mixte paritaire

Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, adopté le 19 février 2014 par l'Assemblée Nationale, n°302

Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, adopté le 20 février 2014, par le Sénat n°84

Projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, version adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Travaux des Commissions sénatoriales

Avis de la Commission des affaires sociales sur le projet de loi de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové n°29, le 2 octobre 2013

Avis de la Commission du développement durables, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, n°44, le 8 octobre 2013

Avis de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, n°79, le 16 octobre 2013

Rapport fait au nombre de la Commission des affaires économiques sur le projet de loi, adopté avec modifications par l'assemblée nationale en deuxième lecture, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, n°307, le 22 janvier 2014

Travaux des Commissions de l'Assemblée parlementaire

Compte rendu n° 46 de la Commission des affaires économiques, suite de l'examen en deuxième lecture du projet de loi modifié par le Sénat pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (N°1499), mercredi 18 décembre 2016

Rapport fait au nom de la Commission des affaires économiques sur le projet de loi, modifié par le Sénat pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, Tome I, Travaux de la Commission, Annexes, le 19 décembre 2013

Rapport fait au nom de la Commission des affaires économiques sur le projet de loi, modifié par le Sénat pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, Tome II, Tableau comparatif, le 19 décembre 2013

Travaux de la Commission mixte paritaire

Rapport fait au nom de la Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, n° 1787 Assemblée Nationale, n° 355 Sénat, le 11 février 2014.

Discussion en séance publique du Sénat

Compte rendu intégral de la séance du 22 octobre 2013, n° 112/2013

Compte rendu intégral de la séance du 23 octobre 2013, n° 113/2013

Compte rendu intégral de la séance du 24 octobre 2013, n° 114/2013

Compte rendu intégral de la séance du 25 octobre 2013, n° 115/2013

Compte rendu intégral de la séance du 26 octobre 2013, n° 116/2013

Compte rendu intégral de la séance du 29 janvier 2014, n° 13/2014

Compte rendu intégral de la séance du 30 janvier 2014, n° 14/2014

Compte rendu intégral de la séance du 31 janvier 2014, n° 15/2014

Compte rendu intégral de la séance du 20 février 2014, n° 25/2014

Discussion en séance publique de l'Assemblée Nationale

Compte rendu intégral de la séance du 14 janvier 2014, n° 5 et 5[2] A.N. (C.R.)

Compte rendu intégral de la séance du 15 janvier 2014, n° 6 et 6[2] A.N. (C.R.)

Compte rendu intégral de la séance du 16 janvier 2014, n° 7 et 7[2] A.N. (C.R.)

Compte rendu intégral de la séance du 17 février 2014, n° 24 A.N. (C.R.)

Autres

Amendements de la loi ALUR

JURISPRUDENCE

Cour de Justice de l'Union Européenne

CJUE, 9 mars 2010, Aff. C-379/08 et C-380/08, Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA et a. c/Ministero dello sviluppo economico

CJUE, 9 mars 2010, aff. C-378/08, Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA et a. c/Ministero dello sviluppo economico,

CJUE, 4 mars 2015, Ministero Dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, contre Fipa Group Srl, Tws Automation Srl et Ivan Srl, aff. C-534/13

Cour Européenne des droits de l'homme

CEDH, 18 février 1991, n°2033/86, Frein (n°1) contre Suède

CEDH, 30 novembre 2004, n° 48939/99, Öneriyildiz contre Turquie

Conseil constitutionnel

C.C., 20 mars 2014, décision n° 2014-691 DC, *Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*

Tribunal administratif

TA Versailles, 2 juin 1999, SCI de l'Essonne

Trib. adm. Melun, 23 octobre 1997, n° 97-1525, Société Podelval

TA Amiens, 30 juin 1999, Sté Picardie Bail

TA Lyon, 12 juin 2002, n°9903884, Société Rhodia Chimie

Cour administrative d'appel

CAA Lyon, 10 juin 1997, n° 95LY01435, Zoegger

CAA Nancy, 14 mai 1998, n° 96NC01796

CAA Lyon, 23 juin 1998, n° 97LY00469, Crts Floret-Roulet

CAA Nantes, 2^e ch. 6 octobre 1999, n° 96NT 01275

CAA Douai, 8 mars 2000, n° 96DA00721, Mme Sylvie Benchetrit

CAA Douai, 26 juillet 2001, n° 97DA01643, Sté Auxilor

CAA Paris, 22 novembre 2001, n° 00PA00135, Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement c/ Sté Les Tubes de Montreuil

CAA Paris, 17 octobre 2003, n° 99PA03797, Sté Fayolle et fils

CAA Douai, 4 décembre 2003, n° 0200128, MEDD Me Rouvroy

CAA Douai, 16 décembre 2004, n° 02DA00091, Pion c/ Ministre de l'Ecologie et du Développement durable.

CAA Nancy, 6 décembre 2004, n° 01NC00751

CAA Bordeaux, 9 février 2006, n° 02BX01625, SARL Poursines Azalbert et Compagnie Delainage

CAA Douai, 21 septembre 2006, n° 05DA01185, SCP Pierre Bruart

CAA Douai, 8 février 2007, n° 06DA00202, Sté SFDPI laboratoires Melgag – Min. Ecologie

CAA Bordeaux, 5 juillet 2007, n° 5BX01095, Maître Gille Sautarel administrateur judiciaire de la société ABC

CAA Douai, 22 mai 2008, Sté Novergie, n° 06DA01271

CAA Versailles, 18 mars 2010, n° 09VE01262, Mme A

CAA Douai, n° 12DA00057, 1^{ère} ch. 25 mars 2014

CAA Douai, 7 avril 2016, n° 14DA01463 ;

CAA Douai, 7 avril 2016, n° 14DA00893

Conseil d'état

CE, 24 mars 1978, n° 01291, La Quinoléine

CE, 30 avril 1980, n° 19242, SARP

CE 11 avril 1986, Rec : CE 1986, p. 89

CE, 12 juin 1989, n° 74945, Sté Alsace-récupération

CE, 21 févr. 1997, SCI « Les Peupliers », n° 160250

CE, 21 février 1997, n° 160787, SA Wattelez

CE, 8 septembre 1997, n° 121904, SARL Serachrom

CE, 16 nov. 1998, Min. Environnement c/ SA Cie des bases lubrifiantes n° 182816

CE 18 novembre 1998, n° 161612, Jaeger

CE, 3 décembre 2003, n° 236901, Sté Podelval

CE, 17 novembre 2004, n° 252514

CE, 24 novembre 2004, n° 252514, Société générale d'archives

CE, 10 janvier 2005, n° 252307, Société Sofiservice

CE, ass., 8 juill. 2005, n° 247976, Sté Alusuisse-Lonza-France,

CE, 29 mars 2010, n° 318886, Communauté de communes de Fécamp

CE, 23 mars 2011, n° 325618, Sté Progalva

CE 21 juillet 2011, n° 328651, Wattelez

CE, 26 juill. 2011, n° 328651, Commune de Palais-sur-Vienne

CE 1^{er} mars 2013, n° 354188 & 348912

CE, 9 nov. 2015, n° 369236, Sté Arkema France, Mme Roussel

Cour de cassation

Cass. Civ., 16 juin 1896, Teffaine

Cass. Com. 6 mai 1991, n°89-18.969, *Bull. Joly* 1991. 697

Cass. civ., 12 octobre 2000, n°99-1734, BP

Cass. Com. 17 septembre 2002, Agent judiciaire du Trésor public c/ M. Bourguignon, n°99-16.507

Cass., 19 avril 2005, n° 05-10.094, Facques, ès qual. Mandataire ad hoc SA Metaleurop

Cass 3^e cv, 2 décembre 2009, Rhondia Chimie n°08-16.563

Cass. 3e civ., 27 mai 2010, n° 09-13.438, FS-D, Sté Segvama c/ Sté Aventis Pharma
Cass. 3° civ., 3 novembre 2011, n° 10-14986 et 10-30549
Cass. 3° civ., 11 juillet 2012, n° 11-10.478
Cass. Civ 3° ch., 11 juillet 2012, n° 11-10478

DOCTRINE

OUVRAGES

BILLET Philippe, *La protection juridique des sols : histoire de terrain, terrain pour l'histoire*, in Cornu et J. Fromageau
BOIVIN Jean-Pierre et RICOUR Jacques, *Sites et sols pollués : outils juridiques, techniques et financiers de la remise en état des sites pollués*, Editions Le Moniteur, 2005
BOIVIN Jean-Pierre et DEFRADAS Frédéric, *Sites et sols pollués : outils juridiques, méthodiques et financier*, Editions Le Moniteur, 2013
Guide juridique du risque industriel, collectif, Ellipses 2008, n°428.
ROLLAND B., *Les échappatoires réservées par le droit des sociétés et des faillites*, Communication à la journée d'étude sur « les incertitudes juridiques affectant la gestion des sites contaminés », sous la direction de P. Billet, 25 juin 2003.
PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz, 2011

ENCYCLOPÉDIES

BAUCOMONT Michel, LONDON Caroline, DEPREZ Delphine, « Exécution de la remise en état », Lamy droit des installations classées, Partie 4, étude 415, mars 2016
BAUCOMONT Michel, LONDON Caroline, DEPREZ Delphine, « Obligations liées à la remise en état », Lamy droit des installations classées, Partie 4, étude 420, mars 2016
BAUCOMONT Michel, LONDON Caroline, DEPREZ Delphine, « Sites et sols pollués », Lamy droit des installations classées, Partie 4, étude 440, mars 2016
DEHARBE David, « Installations classées pour la protection de l'environnement - Obligation de remise en état », Jurisclasseur Environnement et Développement durable, janvier 2014
LAFEUILLE Christine et STEICHEN Pascal, « La politique de réutilisation des friches industrielles stimulée par la loi ALUR. Un nouvel encadrement des rapports contractuels portant sur les friches industrielles », Revue Juridique De L'environnement, juin 2015, n°2, pp. 264-281
TUDEZ Martine, « Cessation d'activité d'une installation classée et remise en état », Code Permanent Environnement et nuisances, mai 2016
TUDEZ Martine, « Sites et sols pollués », Code Permanent Environnement et nuisances, mai 2016

ARTICLES DOCTRINE

AURIAT Vincent, « Tiers demandeur : une avancée suffisante pour reconquérir les friches industrielles », *Environnement & Technique*, Hors-série, mars 2016, p.12
BAUCOMONT Michel, « La qualité d'exploitant d'installation classée : ombres et lumières », *BDEI Supplément spécial* au n° 42, décembre 2012, p.30

BILLET Philippe, « Protection communautaire des sols : horizons lointains », *Environnement* n° 5, mai 2012, alerte 44

BLIN-FRANCHOMME Marie-Pierre, « Sites pollués : les apports de la loi ALUR », *Revue Lamy Droit des affaires*, 2014 n° 94

BODENEZ Philippe, « Quelles avancées du droit des sites et sols pollués à venir ? », *Droit et Patrimoine*, 2013 n°224

BOIVIN Jean-Pierre, « Les sols pollués dans la loi ALUR : vers le printemps d'une nouvelle police ? » *La Semaine Juridique Notariale et Immobilière*, n° 19, 9 mai 2014, acte 575

BOIVIN, Jean-Pierre, « Les nouveaux objectifs de la remise en état », Interventions aux matinées-débats de la LJA Site et sols pollués sur les Enjeux du nouveau cadre juridique, *Bulletin de droit de l'environnement industriel*, mars 2006, p.44

BOUTONNET Mathilde, « L'exonération de la garantie légale contre les vices cachés confrontée à l'ordre public environnemental », *Revue des contrats*, n° 4, 1 octobre 2012, p.1314

BOUTONNET Mathilde, « Les limites du contrat face à l'obligation administrative de remise en état », *Recueil Dalloz* 2006 p.50

BOUTONNET Mathilde, Entretien avec Olivier Herrnberger, Mustapha Mekki, sur « la dépollution est une notion relative à un projet, à un objet, elle n'est pas un concept absolu », *La semaine juridique Notariale et Immobilière*, n° 93, 27 septembre 2013, acte 957

BRAULT Dominique, MOUSTARDIER Alexandre, « réflexion sur la réforme de la remise en état en matière IC par le décret du 13 décembre 2005 », *Gazette du Palais*, n°328, 245 novembre 2005

CAMBOT P, « les vicissitudes de l'obligation de remise en état », *Bulletin de droit de l'environnement industriel*, n°1, janvier 2001, p.13

CARLIER Erik, MASSET-BRANCHE, « le droit des sols pollués : nouvelles évolutions, nouvelles problématiques », *Petites affiches*, n° 66, 2 juin 1997, p.4

COUTON Xavier, « Les modifications apportées au traitement des sols et sites pollués par la loi ALUR », *Construction – Urbanisme* n° 6, juin 2014, commentaire 78

CROZON Bénédicte, « Le tiers demandeur permet de figer le rôle et la responsabilité de chacun », *Environnement & Technique*, Hors-série, mars 2016, p.16

DE LA HOUGUE Christel, « Ces avancées sont une première étape dont il faut souligner l'intérêt » *Environnement & Technique*, Hors-série, mars 2016, p.6

DE LA VILLE-BAUGE Marie-Laetitia, « L'éclairage communautaire sur la responsabilité du propriétaire non exploitant d'un site pollué ou encombré par des déchets », *Bulletin de droit de l'environnement industriel* n° 57, mai 2015, p.5

DE PALMAS Laurence, « Risques industriels et remise en état des sites pollués : ce qui pourrait changer », *Environnement*, n° 6, juin 2003, chronique 16

DEHARBE David, « Les apports récents et incertains du droit des installations classées à la remise en état », *Environnement* n° 11, novembre 2005, étude 31

EGLIE-RICHTERS Blaise et MATTIUSI-POUX Martin, « Les propriétaires de terrains futurs responsables potentiels de la pollution des sols », *Bulletin de droit de l'environnement industriel* n° 52, juillet 2014, P.42

FICHET Marie-Aude, « La reconversion des friches industrielles : les nouvelles perspectives offertes par la loi ALUR », *Bulletin de droit de l'environnement industriel*, juillet 2014, p.33

FRIOUX Stéphane, « Aux origines de la ville durable : améliorer l'environnement urbain en France, fin XIXe – milieu XXe siècles », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement* 4/2008 (N° 52), p. 60-67

GRENIER Patrice, « Le risque environnemental, risque de responsabilité des groupes ? », *Paroles d'experts*, avril 2013

HAUTEREAU-BOUTONNET Mathilde, « Le contrat de vente comme instrument de réhabilitation des sites pollués », *Revue des contrats*, n° 03, 1 septembre 2015

HEDARY Delphine, « Regard du juge administratif sur le droit des sites et sols pollués » *Droit et Patrimoine*, 2013 n° 224

HUGLO Christian, « La Loi Bachelot et le droit des sols pollués », *Environnement* n° 7, juillet 2003, 7

HUGLO Christian, « Les nouveaux responsables de la remise en état : échec du système français et perspectives communautaires », Interventions aux matinées-débats de la LJA Site et sols pollués sur les Enjeux du nouveau cadre juridique, *Bulletin de droit de l'environnement industriel*, mars 2006, p.47

JEGOUZO Yves, « La loi ALUR du 24 mars 2014 : vue panoramique et tableau impressionniste » *AJDA* 2014 p.1071

KROMAREK Pascale, « Réflexions autour de la transposition de la directive sur la responsabilité environnementale en droit français », *Environnement*, n° 11, novembre 2004, étude 18

LAFEUILLE Christine, « La politique de réutilisation du foncier des friches industrielles stimulée par la loi ALUR », *Revue juridique du droit de l'environnement*, 2/2015, p.264

LAMARD Pierre, STOSKOPF Nicolas, *1974-1984, une décennie de désindustrialisation ?* Paris, Editions Picard, « Histoire industrielle et société », 2009, 270 pages.

LEMARCHAND Guy, « Geneviève MASSARD-GUILBAUD, *Histoire de la pollution industrielle. France (1789-1914)* », *Annales historiques de la Révolution française*, 365 | 2011, 229-231.

LEVRAY Nathalie, « Propriétaires responsables des déchets des locataires : comment sortir de l'impasse ? », *Le Moniteur*, 10 décembre 2013

LEVRAY Nathalie, « Sites et sols pollués : un environnement rénové par la loi ALUR », *Le Moniteur*, 13 juin 2014

LONDON Caroline, « La protection des sols : nouvel enjeu communautaire », *Environnement* n° 7, juillet 2003, chronique 18

LOUIS Aurélien, « Loi ALUR, un nouvel élan pour la politique de gestion des sites et sols pollués », *Environnement & Technique*, Hors-série, mars 2016, p.8

MEKKI Mustapha, « Cession d'un bien pollué et passif environnemental – Petit guide-âne », *Revue des contrats*, n° 03, 1^{er} septembre 2015

MEKKI Mustapha, « ICPE : précisions sur le tiers demandeur chargé de l'obligation administrative de réhabilitation », *La semaine juridique Notariale et Immobilière*, n° 37, 11 septembre 2015, acte 868

MEKKI Mustapha, « Le droit de l'environnement pollue-t-il le droit civil ? La notion de faute du « propriétaire détenteur », *Gazette du Palais*, n°318, 14 novembre 2013

MITEVA Elena, « Réhabilitation des sites et sols pollués : qui, quand, comment ? » *Gazette du Palais*, n° 356, 22 décembre 2007, p.23

NOURY Arnaud, « Installations classées : la définition légale de l'étendue de la remise en état des sites », *RDI* 2003, p.415

PARANCE Béatrice, « Sites et sols pollués, un droit en quête d'identité ? » *Droit et Patrimoine*, 2013 n° 224

PELLETREAU Sylvain, « Restructuration des installations classées : mariage forcé du droit de l'environnement et du droit des sociétés », *Environnement* n° 4, avril 2014, étude 7

PELLETREAU Sylvain, « Restructuration des installations classées : mariage forcée du droit de l'environnement et du droit des sociétés », *Environnement* n° 4, avril 2014, étude 4

RADISSON Laurent, « Le dispositif du tiers demandeur entre en vigueur », *Environnement & Technique*, Hors-série, mars 2016, p.10

RADISSON Laurent, « Un article sur les sites pollués dans le projet de loi sur la biodiversité », *Environnement & Technique*, Hors-série, mars 2016, p.12

RICHET Marie-Aude « La reconversion des friches industrielles : les nouvelles perspectives offertes par la loi ALUR », *Bulletin de droit de l'environnement industriel* n° 52, juillet 2014, p.33

SALVADOR Olivier, « La loi ALUR : des avancées significatives en matière de sites et sols pollués », *La Semaine Juridique Notariale et Immobilière* n° 15, 11 avril 2014, 1158

SANDRIN Armelle, « Responsabilité de la remise en état des installations classées : des exigences plus précises en matière contractuelle », *Bulletin de droit de l'environnement industriel* n° 1, janvier 2006, p.49

SO Vincent, « Le point sur la réhabilitation des sites pollués : un droit en pleine évolution », *Petites affiches*, n° 157, 8 août 2000, p.4

SOL Vincent, « Quel avenir pour les sites et sols pollués » *Droit et Patrimoine*, 2013 n° 224

SOL Vincent, CHAILLOU Frédérique, « Le tiers substitué ou la petite révolution du volet site et sols pollués d'ALUR », *Environnement & Technique*, Hors-série, mars 2016, p.14

SOUCHON Arnaud et VITERBO Patrick, « Réhabilitation des sites et sols pollués : nouveaux enjeux, nouveaux acteurs ? » *Bulletin de droit de l'environnement industriel* Supplément spécial au n° 42, décembre 2012, p.50

SOUCHON Arnaud, « La gestion des problématiques de pollution à l'épreuve des polices administratives (ICPE, déchets et sols pollués) : quels risques pour les bailleurs et pour le preneur ? », *Energie – Environnement – Infrastructures*, n° 4, avril 2016, dossier 7

SOUCHON Arnaud, « Le tiers demandeur : l'émergence d'un nouveau débiteur de l'obligation de remise en état », *Bulletin de droit de l'environnement industriel* supplément spécial au n° 54, décembre 2014, p.33

STEICHEN Pascale, « Sites pollués : de la réhabilitation des sites à la réutilisation des sols », *Bulletin de droit de l'environnement industriel* n° 1, janvier 2006 ; p.37

TERRIER Franck, « Regard du juge judiciaire sur le droit des sites et sols pollués » *Droit et Patrimoine*, 2013 n° 224

TREBULLE François, « Sols pollués : le clair-obscur de la loi ALUR », *Environnement* n° 8-9, août 2014, étude 13

VAN IOERSELE Joël et BOUTINNET Mathilde, « Le propriétaire, acteur essentiel de la dépollution, l'exemple incontournable du droit belge », *Environnement* n° 7, juillet 2014, entretien 4

VIDALENS Virginie, « Sites et sols pollués : à la recherche d'un nouvel équilibre », *Revue Lamy Droit des Affaires*, 2013 n° 34

WERTENSCHLAG Bruno, « Le volet environnement de la loi ALUR », *AJDI* 2014 p.372

WETENSCHLAG Bruno, « dépolluer pour loger : la loi ALUR vient à la rescousse du capitaine planète », *AJDI* n°7, le 30 juillet 2014, p. 485.

COMMENTAIRES DE JURISPRUDENCE

BRAUD Alexandre, « Les limites de l'obligation de remise en état des sols par une installation classée », *AJDA* 2005 p.668

CUBA-SCHILER Patricia, « La recherche du débiteur de l'obligation de remise en état d'un site : un parcours du combattant », *Environnement*, n° 8, août 2010, commentaire 10

DEHARBE David, « Critère du rattachement à l'activité : l'obligation de remise en état pèse sur le dernier exploitant de l'activité à l'origine de la pollution », *Environnement* n° 2, Février 2003, commentaire 17

DEHARBE David, « Liquidation judiciaire – Fait générateur de l'obligation de remise en état – Arrêté de consignation », *Environnement* n° 7, juillet 2003, commentaire 67

EDLINGER Sophie, « Transmission de l'obligation de remise en état par la voie d'un traité d'apport partiel d'actifs », *Gazette du Palais*, n°04, 26 janvier 2016

HUGLO Christian, « Droit des sols pollués : fin des polices parallèles ? », *Environnement* n° 10, octobre 2011, repère 9

LANOY Laurence, « Première interprétation de la directive sur la responsabilité environnementale », *Bulletin de droit de l'environnement industriel* n° 28, juillet 2010, p.25

MAITRE Marie-Pierre, « Droit des déchets : de l'affirmation d'une responsabilité subsidiaire du propriétaire négligent », *Gazette du Palais*, n° 009, 9 septembre 2014

SANDRIN Armelle, « Remise en état : une obligation personnelle du dernier exploitant », *Bulletin de droit de l'environnement industriel* n° 26, mars 2010, p.7

TREBULLE François-Guy, « Sols et responsabilité environnementale : la situation du propriétaire auquel la pollution n'est pas imputable », *Energie – Environnement – Infrastructure*, n° 6, juin 2015, commentaire 53

ACTES DE COLLOQUES

« Propriétaire négligent : débat », Conférence « Loi ALUR et sites pollués. Retour sur les décrets d'application de l'article 173 » organisée par Club des Avocats Environnementalistes (CDAE) et l'Union des Professionnels de la Dépollution des Sites (UPDS) au Palais du Luxembourg, le 26 juin 2015

« Tiers demandeur : Discussion », Conférence « Loi ALUR et sites pollués. Retour sur les décrets d'application de l'article 173 » organisée par Club des Avocats Environnementalistes (CDAE) et l'Union des Professionnels de la Dépollution des Sites (UPDS) au Palais du Luxembourg, le 26 juin 2015

CLEMENT Jean-Nicolas, « Tiers demandeur : présentation du dispositif », Conférence « Loi ALUR et sites pollués. Retour sur les décrets d'application de l'article 173 » organisée par Club des Avocats Environnementalistes (CDAE) et l'Union des Professionnels de la Dépollution des Sites (UPDS) au Palais du Luxembourg, le 26 juin 2015

HUGLO Christian « Après la fondation ALUR, lèvera-t-on le tabou français concernant une loi sur les sols ? », Conférence « Loi ALUR et sites pollués. Quels changements ? Quelles perspectives ? » Organisée par Club des Avocats Environnementalistes (CDAE) et l'Union des Professionnels de la Dépollution des Sites (UPDS) au Palais du Luxembourg, le 19 juin 2014

LABROUSSE Françoise, « Propriétaire négligent : de la jurisprudence à la loi », Conférence « Loi ALUR et sites pollués. Retour sur les décrets d'application de l'article 173 » organisée par Club des Avocats Environnementalistes (CDAE) et l'Union des Professionnels de la Dépollution des Sites (UPDS) au Palais du Luxembourg, le 26 juin 2015

VITERBO Patrick « Retour d'expérience sur la substitution et sur la non substitution de la qualité d'exploitant », Conférence « Loi ALUR et sites pollués. Retour sur les décrets d'application de l'article 173 », organisée par Club des Avocats Environnementalistes (CDAE) et l'Union des Professionnels de la Dépollution des Sites (UPDS) au Palais du Luxembourg, le 19 juin 2014

RAPPORTS

LUBEK Pierre et HUGNON Jean-Pierre, « Rapport d'expertise et de proposition sur le dispositif juridique et financier relatif aux sites et sols pollués », Ministère de l'économie, des finances, et de l'industrie, Conseil Général des Mines, et inspection générale des Finances, Paris, avril 2000
PIERPER Markus « Partie XII – Rapport spécial n°23/2012 de la Cour des compte intitulé « les actions structurelles de l'UE ont elle contribué avec succès à la régénération de friches industrielles et militaire ? » Rapport relatif aux rapports spéciaux de la Cour des comptes dans le cadre de la décharge à la Commission pour l'exercice 2012 (2013/2260(DEC))

DOCUMENTS DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, « Atelier-presse site et sols pollués » Département de la Communication et de l'information, 14 février 2007
MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, Annexe 1 de la note ministérielle du 8 février 2007

THÈSES / MÉMOIRES

ROSSIGNOL Anne, *Le régime juridique relatif à la remise en état des sites et sols pollués au regard de ses évolutions récentes : le défi d'allier cohérence et efficacité*, Mémoire du Master de droit du développement durable, Institut d'Etudes Politique de Lyon – Lyon II, 2006
GREZILLIER Alice, *Le transfert d'un terrain pollué en droit anglais et en droit français*, Mémoire du Master 2 droit de l'environnement, Paris Panthéon Assas et Paris Panthéon Sorbonne, 2012