

Chapitre 2

Le réaménagement des friches urbaines

ARNAULD NOURY, maître de conférences en droit public
Université Lille 2, CERAPS

- I. – LA SAISIE DES FRICHES PAR LE DROIT
 - A. Les déchets
 - B. Les installations classées
 - C. Les friches industrielles majeures et les établissements publics fonciers
- II. – UN RÉAMÉNAGEMENT IMPÉRATIF POUR LE RENOUVELLEMENT URBAIN
 - A. Une délicate maîtrise foncière
 - B. L'opportunité de la nouvelle utilisation

Qu'elles soient industrielles ou urbaines, les friches ne constituent pas une notion juridique. Ni le législateur, ni le pouvoir réglementaire, ni *a fortiori* le juge ne les ont clairement identifiées au point de consacrer un régime juridique propre à leur réaménagement⁽¹⁾. Le droit n'est cependant pas indifférent à l'égard des friches urbaines. Il les considère simplement en tant que faits, susceptibles d'être saisis par les règles du droit communément applicable. Il en découle une certaine complexité eu égard à la multiplicité de ces règles, chacune d'entre elles saisissant ces friches sous un angle particulier en fonction de sa propre logique et de l'objectif qu'elle est censée chercher à atteindre.

Cette complexité est accrue par la diversité même des faits dont il s'agit. Parler de friches urbaines constitue en effet *a priori* un contresens puisque le sens commun désigne traditionnellement sous le vocable de friche les terrains non cultivés⁽²⁾. Le terme a toutefois connu une évolution sémantique par le développement d'un sens figuré signifiant l'abandon ou l'absence d'entretien d'une chose, voire d'une qualité⁽³⁾. Cette signification contemporaine a ensuite pu être

(1) Pour un plaidoyer en faveur de la création d'un tel régime, voir Sylvie Dourousseau, *Patrimoine foncier pollué et urbanisme*, thèse, Limoges, 2001.

(2) Le *Dictionnaire des mots rares et précieux* de Bernard Delvaille confère à ce substantif une autre signification, nullement incompatible d'ailleurs, à savoir celle d'un « emplacement où se tiennent les foires, où se font les fêtes patronales » (Seghers, 1965, rééd. 10/18, 1996, p. 129). Mais cette acception du terme n'est plus usitée.

(3) Émile Littré mentionnait déjà l'expression « en friche » à laquelle il attribuait le sens « d'état de non-culture, au propre et au figuré ».

déclinée au gré des circonstances, c'est-à-dire des difficultés rencontrées. Les dernières décennies ont ainsi vu naître l'expression de friches industrielles, son usage se généralisant rapidement. Et le vocabulaire des géographes s'est enrichi depuis une dizaine d'années du terme de friches urbaines pour désigner les « terrains laissés à l'abandon en milieu urbain, en attendant un réemploi hypothétique »⁽⁴⁾. Même s'ils peuvent se croiser, les faits désignés par ces deux termes ne sont pas assimilables l'un à l'autre. Alors que les friches industrielles identifient les terrains par la nature économique de l'activité abandonnée, les friches urbaines sont caractérisées par leur localisation, indépendamment de l'activité précédemment exercée.

Historiquement, le lien entre l'apparition des friches industrielles et celle des friches urbaines est cependant étroit. Les villes sont dépendantes des activités économiques qui y sont conduites, même si d'autres facteurs interviennent évidemment pour expliquer leur genèse et leur évolution. Si les friches industrielles résultent du déclin des grandes industries sidérurgiques ou manufacturières confrontées à partir des années 1970 à la crise énergétique, à l'accroissement de la concurrence internationale et à la dégénérescence du modèle fordiste de rapport entre le capital et le travail, les villes constituées historiquement autour de ces industries en ont été considérablement affectées. Toutes les villes ne sont donc pas concernées de la même manière par ce phénomène : les friches sont essentiellement un enjeu urbain majeur, d'une part pour celles dont l'expansion a coïncidé avec la révolution industrielle, d'autre part pour celles dont le développement économique résulte de la décentralisation, au nom d'un aménagement du territoire, d'activités aujourd'hui déclinantes.

Ces rapports entre friches industrielles et friches urbaines sont essentiels, même s'ils ne les résument pas. Des friches urbaines peuvent apparaître dans des villes, le cas échéant florissantes, dans un but de spéculation immobilière, lorsque le niveau atteint par le marché foncier n'est pas considéré par le promoteur comme suffisant pour rentabiliser en l'état les constructions projetées. D'autres friches urbaines peuvent découler de l'échec d'opérations d'urbanisme, comme ces zones d'aménagement concerté multipliant à l'envi les mètres carrés de bureaux attendant vainement un acheteur ou un locataire⁽⁵⁾. D'autres friches naissent encore du fait de la fermeture de commerces dans des quartiers marqués par un appauvrissement durable de leur population. Il existe aussi de nombreuses friches publiques, détenues notamment par le ministère de la défense ou la SNCF, constituées par des terrains désaffectés du fait de changements dans les circonstances.

En tout état de cause, l'existence même de friches suppose par définition que les activités qui y étaient exercées aient été abandonnées. De tels abandons pouvant rarement être admis dans une société soucieuse de son développement, de son urbanisation et de son environnement, la qualification même de friche renvoie par voie de conséquence à la recherche d'une nouvelle utilisation. Industrielles ou urbaines, les friches n'ont donc de sens que par leur réaménagement.

(4) Élisabeth Dorier-Apprill, dir., *Vocabulaire de la ville. Notions et références*, Éd. du Temps, 2001, p. 36.

(5) Jean de Launoy, Répercussions des risques commerciaux sur l'opération d'aménagement, *in Aménagement foncier: les risques*, ADEF 1995, p. 48.

I. – LA SAISIE DES FRICHES PAR LE DROIT

Les friches sont des terrains ayant fait l'objet d'une appropriation, dans l'exacte mesure où elles sont définies par l'abandon dans lequel les laissent leurs propriétaires. Le phénomène des friches relève donc de l'exercice du droit de propriété immobilière, l'état d'abandon et l'absence corrélatrice d'entretien constituant pour le propriétaire une manière de disposer de son bien. Il ne saurait bien évidemment être question d'envisager ici toutes les législations susceptibles d'être appliquées aux friches et à leurs propriétaires. On n'évoquera que les cadres dans lesquels leur singularité peut être prise en compte. C'est d'abord le cas avec la législation relative aux déchets. C'est aussi le cas avec la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, eu égard à l'obligation de remise en état du site lorsqu'il a définitivement cessé d'être exploité. C'est enfin le cas avec les établissements publics fonciers qui se sont vu confier la mission de réhabiliter des friches industrielles.

A. Les déchets

Eu égard à leur nature immobilière, les friches ne constituent évidemment pas en elles-mêmes des déchets. L'article L. 541-1 du code de l'environnement, issu de la loi du 15 juillet 1975, qualifie de déchet « tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout bien meuble destiné à l'abandon »⁽⁶⁾. Cela étant, elles possèdent avec les déchets un point commun, l'état d'abandon auquel ils sont voués. Cela permet d'appliquer par voie de conséquence aux friches quelques-uns des éléments du régime juridique des déchets⁽⁷⁾.

L'abandon ne caractérise en effet les friches qu'à l'égard des personnes habilitées pour les gérer. L'absence d'entretien qui en découle a fréquemment pour conséquence, dans la mesure où l'état d'abandon est durable, le délabrement de ce bien. Il n'est pas rare que cette situation aboutisse à transformer la friche, notamment lorsqu'elle n'est pas clôturée ou que son accès est aisé. Dans les zones urbaines, nombre de ces sites font l'objet d'utilisation collective en tant que parkings. Plus généralement, des friches sont fréquemment utilisées pour y déposer des objets dont leurs détenteurs entendent se défaire, c'est-à-dire des déchets. Le droit pénal n'a longtemps été d'aucun secours : il ne punissait en effet que les personnes ayant jeté ou exposé sur la voie publique des choses de nature à nuire par leur chute ou des exhalaisons insalubres⁽⁸⁾. Il a fallu attendre la loi du 15 juillet 1975 pour que les déchets fassent l'objet d'un régime juridique prenant en compte de tels comportements.

(6) Quant à la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975, son article 1^{er} définit en effet les déchets comme « toute substance ou tout objet qui relève des catégories figurant à son annexe 1, dont le détenteur se défait ou a l'intention ou l'obligation de se défaire ».

(7) Pascale Steichen, *Les sites contaminés et le droit*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit privé, tome 269, 1996, p. 26.

(8) Cass. crim. 27 juin 1956, Grognet, *D.* 1956, somm. p. 121. La contravention alors prévue par l'article 471-6° du code pénal n'était par voie de conséquence pas constituée par celui qui avait répandu dans son jardin des ordures.

L'article L. 541-2 du code de l'urbanisme, issu de ladite loi, impose une obligation d'élimination des déchets. Son 1^{er} alinéa dispose que « toute personne qui produit ou détient des déchets dans des conditions de nature à produire des effets nocifs sur le sol, la flore et la 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 assumer l'élimination (...) dans des conditions propres à éviter lesdits effets ». Les intérêts ainsi protégés sont définis de manière suffisamment large pour couvrir la plupart des nuisances résultant de l'utilisation de friches comme décharges.

Cette obligation est assortie de sanctions. Dans sa rédaction modifiée par la loi du 30 juillet 2003, le 1^{er} alinéa de l'article L. 541-3 prévoit que, « en cas de pollution des sols, de risque de pollution des sols, ou au cas où des déchets sont abandonnés, déposés ou traités contrairement aux prescriptions du présent chapitre [chapitre premier du titre quatrième du code de l'environnement] et des règlements pris pour leur application, l'autorité titulaire du pouvoir de police peut, après mise en demeure, assurer d'office l'élimination desdits déchets aux frais du responsable ». Il précise que cette autorité peut imposer au responsable la consignation d'une somme correspondant au montant des travaux à réaliser.

Cette disposition confère des pouvoirs étendus à une autorité de police qu'elle n'identifie pas expressément. Dans la mesure où les installations d'élimination et de stockage de déchets constituent des installations classées dont l'exploitation est soumise à autorisation, l'intervention du préfet est évidemment possible, même s'il dispose d'ores et déjà de ce type de pouvoir au titre de l'article L. 514-2 du code de l'environnement⁽⁹⁾. Mais c'est surtout à l'égard de cette autre autorité de police administrative qu'est le maire que cette disposition est importante. Elle l'habilite en effet à agir pour résorber les décharges sauvages. Le Conseil d'État l'a clairement admis dans une décision « Jaeger » du 18 novembre 1998⁽¹⁰⁾. Le litige portait sur la légalité d'un arrêté d'un maire ordonnant, d'une part la suppression du dépôt de déchets situé sur un terrain possédé par le requérant et à ses abords, d'autre part l'élimination à ses frais desdits déchets. Le juge administratif a considéré cet arrêté comme légal, même si le préfet aurait pu intervenir au titre de la police spéciale des installations classées. Il y a donc compétence concurrente du maire et du préfet face à de telles décharges sauvages.

Cette disposition est d'autant plus intéressante que la notion de déchet est conçue de manière extensive, notamment par la jurisprudence communautaire. Le fait qu'un bien abandonné par son détenteur puisse être réutilisé n'est pas incompatible avec sa qualification en tant que déchet⁽¹¹⁾.

(9) CAA Paris 22 oct. 1998, *SCI Les Moulins à vent*, *Rev. jur. env.* 1999, n° 4, p. 645, chron. Schneider.

(10) CE 18 nov. 1998, *Jaeger*, *Rec. CE*, tables 1041 et 1059, *Dr. adm.* 1999, n° 9; *Dr. env.* 1999, n° 67, p. 6, note Fontbonne.

(11) CJCE 28 mars 1990, *Vessoso c. Zanetti*, aff. C-206/88 et C-207/88, *Rec. I*, p. 146, point 8. Saisie sur renvoi préjudiciel de la question de savoir si des débris de pierre, provenant de l'exploitation d'une carrière, devaient être considérés comme des déchets au sens de la directive du 15 juillet 1975, la Cour de justice des Communautés européennes a estimé que, « à supposer même que les débris de pierre ne comportent pas, de par leur composition, de danger pour la santé de l'homme ou l'environnement, leur accumulation est nécessairement source d'inconvénients et de nuisances pour l'environnement, dès lors que leur réutilisation complète n'est ni immédiate ni même toujours envisageable » (CJCE 18 avr. 2002, *Palin Granit Oy*, aff. C-9/00, *Rec. I*, p. 3533, point 49).

La seule difficulté à l'égard de ce pouvoir de police consiste à identifier le responsable. On a certes estimé que cette notion légale était compréhensive puisqu'elle « permet d'appréhender tous les intervenants de la chaîne d'élimination : producteurs, intermédiaires, entreprise de stockage »⁽¹²⁾. Le débiteur de l'obligation d'élimination des déchets est en effet défini par le législateur comme étant soit leur producteur, soit leur détenteur. S'il n'est guère possible d'identifier et de sanctionner chaque personne ayant déposé des déchets dans une friche⁽¹³⁾, son propriétaire peut quand même être considéré comme le détenteur de ces déchets et se voir imposer leur élimination et la remise en état du site⁽¹⁴⁾. Cette disposition permet donc de saisir la friche à travers son état d'abandon et les usages qui en découlent, qu'ils résultent du fait du propriétaire ou qu'ils soient réalisés avec son assentiment.

Le droit pénal peut enfin être utilisé pour sanctionner ce type d'utilisation des friches. Les installations d'élimination des déchets relèvent en effet de la nomenclature des installations classées. En vertu des articles L. 514-9 et L. 541-46 du code de l'environnement, leur exploitation en l'absence de l'autorisation requise constitue une infraction dont les personnes morales peuvent être déclarées responsables le cas échéant. Ces dispositions permettent au tribunal correctionnel d'assortir les peines principales du prononcé d'une peine accessoire, la remise en état des lieux dans un délai qu'il détermine. Le juge pénal peut soit ajourner la peine et assortir l'injonction de remise en état d'une astreinte, soit ordonner l'exécution d'office des travaux aux frais du condamné⁽¹⁵⁾.

La législation relative aux déchets permet donc de saisir des friches à travers une utilisation particulièrement fruste dont elles peuvent faire l'objet, du fait de leur état d'abandon et de leur absence d'entretien.

(12) Dominique Guihal, *Droit répressif de l'environnement*, Économica 1997, n° 1491, p. 233. En effet, aux termes du quatrième alinéa de l'article L. 541-3 du code de l'environnement, « est réputé abandon tout acte tendant, sous le couvert d'une cession à titre gratuit ou onéreux, à soustraire son auteur aux prescriptions du présent chapitre et des règlements pris pour son application ».

(13) C'est la raison pour laquelle les contraventions définies par les articles R. 632-1 et R. 635-8 du nouveau code pénal ne peuvent être efficaces. Elles répriment le fait de déposer, d'abandonner ou de jeter, en un lieu public ou privé, à l'exception des emplacements désignés à cet effet, des déchets si ce dépôt n'est pas effectué par la personne ayant la jouissance du lieu ou avec son autorisation. Leur mise en œuvre est difficile puisque la preuve du comportement de chaque détenteur doit être administrée.

(14) L'antépénultième alinéa de l'article L. 541-3 du code de l'environnement met par ailleurs en œuvre un garde-fou : « lorsque, en raison de la disparition ou de l'insolvabilité du producteur ou du détenteur de déchets, la mise en œuvre des dispositions du premier alinéa n'a pas permis d'obtenir la remise en état du site pollué par ces déchets, l'État peut, avec le concours financier éventuel des collectivités territoriales, confier cette remise en état à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ». La résorption des décharges illégales bénéficie donc d'un mécanisme assurant une certaine solidarité. Sa mise en œuvre est cependant discrétionnaire.

(15) Marie-José Littman-Martin, Les infractions relatives à l'environnement et la remise en état des lieux ordonnée par le juge pénal, in *Les hommes et l'environnement. Quels droits pour le XXI^e siècle?*, Études en hommage à Alexandre Kiss (*Mélanges*), Éd. Frison-Roche 1998, p. 431.

B. Les installations classées

La législation relative aux installations classées – loi du 19 juillet 1976 reprise aux articles L. 511-1 et suivants du code de l'environnement – constitue un autre moyen pour saisir juridiquement les friches. Les textes imposent en effet une remise en état du site lorsqu'il est mis un terme définitif à l'exploitation de l'installation classée, qu'elle soit soumise à autorisation ou à déclaration. Au-delà même du risque de pollution, cette obligation est essentielle pour le réaménagement du site : s'imposant par définition lorsque le site cesse d'être utilisé, elle a précisément pour but d'en permettre une nouvelle utilisation. La bonne exécution de cette obligation de remise en état est donc absolument nécessaire pour que ces sites ne deviennent pas, à l'issue de leur exploitation, de nouvelles friches. Cette voie de droit présente l'avantage incomparable de ne pas faire peser la charge de la remise en état sur les finances publiques.

Simplement évoquée par la loi du 19 juillet 1976⁽¹⁶⁾, l'obligation a été affirmée laconiquement par l'article 34 du décret d'application du 21 septembre 1977 : « lorsqu'une installation cesse l'activité au titre de laquelle elle était autorisée ou déclarée, son exploitant doit en informer le préfet dans le mois qui suit cette cessation ; il est donné récépissé sans frais de cette déclaration. L'exploitant doit remettre le site de l'installation dans un état tel qu'il ne s'y manifeste aucun des dangers ou inconvénients mentionnés à l'article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1976 ». Modifiée par le décret du 9 juin 1994 qui l'a transférée à l'article 34-1 du décret précité du 21 septembre 1977, la procédure de remise en état est précisée en ce qui concerne les installations soumises à autorisation : l'exploitant doit joindre à l'information préalable à la cessation définitive un mémoire décrivant l'état du site et précisant les mesures destinées à le remettre en état. Lorsque des travaux ont été prescrits par un arrêté préfectoral de remise en état, un procès-verbal de récolement dressé par l'inspecteur des installations classées doit en constater l'exécution. La loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages a par ailleurs défini l'étendue de la remise en état et sa prise en compte dans le cadre de la délivrance de l'autorisation comme dans celui du contrôle du fonctionnement de l'installation.

Il ne saurait être question de prétendre analyser ici de manière exhaustive l'obligation de remise en état. Le droit des installations classées est en effet d'une réelle complexité caractérisée tant par une grande mutabilité des textes législatifs et réglementaires que par une forte dimension jurisprudentielle. Cela étant, la détermination du champ d'application de cette obligation et l'identification de son débiteur sont particulièrement significatives à l'égard des friches. Elles permettent en effet de répondre aux difficultés le plus souvent rencontrées en pratique qui concernent les cessations d'installations classées autorisées ou déclarées de longue date⁽¹⁷⁾.

(16) La remise en état n'était guère envisagée que sur le plan pénal, à titre de peine accessoire aux infractions définies par l'article 18 de la loi du 19 juillet 1976, repris à l'article L. 514-9 du code de l'environnement. Cf. Dominique Guihal, *Droit répressif de l'environnement*, préc. p. 203.

(17) Pour les installations les plus récentes et *a fortiori* les installations nouvelles, l'évolution des textes est susceptible de se révéler beaucoup plus efficace, du fait de la constitution de garanties financières pour certaines catégories d'installations et de la prise en compte de la remise en état dans l'étude d'impact (décret du 20 mars 2000) et l'arrêté d'autorisation (art. L. 512-17).

Le champ d'application de la législation relative aux installations classées est considérable. L'article L. 511-1 du code de l'environnement y soumet de manière générale « les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique ». Ce sont donc les risques susceptibles d'affecter les intérêts ainsi protégés par le législateur qui justifient l'encadrement de certaines activités économiques par la police administrative spéciale des installations classées.

Compte tenu de son imprécision, la seule énumération de ces intérêts n'est *a priori* guère opérationnelle. C'est la raison pour laquelle le droit des installations classées est caractérisé depuis son origine par l'existence d'une nomenclature répertoriant les catégories d'activités soumises à ce régime et déterminant pour chacune d'entre elles si elle doit être autorisée ou déclarée, en fonction de l'importance des risques qu'elle génère. Établie par décret en Conseil d'État, elle constitue une sécurité pour les entreprises et un moyen de simplifier l'action administrative. Cela étant, la nomenclature n'est pas immuable et doit inévitablement s'adapter aux activités économiques : l'apparition d'une nouvelle activité ou de nouveaux procédés au sein d'une activité préexistante peut entraîner soit son incorporation dans la nomenclature, soit un changement de son régime, par la soumission à autorisation d'une activité devant jusque-là être déclarée ou inversement, soit par sa disparition de ladite nomenclature.

La création de l'obligation de remise en état par la loi du 19 juillet 1976 et le décret du 21 septembre 1977 aurait pu s'avérer inopérante à l'égard de nombreuses installations du fait de cette mutabilité de la nomenclature. La jurisprudence administrative ne s'y est pas résolue et s'est révélée particulièrement constructive. Elle a imposé le respect de l'obligation de remise en état aux installations soumises à la loi du 19 décembre 1917 ayant cessé leur activité avant l'entrée en vigueur des textes de 1976 et 1977⁽¹⁸⁾. La loi du 19 juillet 1976 s'est donc vu reconnaître par la jurisprudence une dimension rétroactive. Le Conseil d'État a même annulé un arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes refusant d'appliquer l'obligation de remise en état à un établissement n'entrant pas dans le champ d'application de la loi du 19 décembre 1917 et ayant cessé d'être exploité avant l'entrée en vigueur de la loi du 19 juillet 1976. Il a considéré que l'obligation de remise en état s'imposait à de telles installations dès lors qu'elles « restent susceptibles, du fait de leur existence même, de présenter les dangers ou inconvénients mentionnés à l'article 1^{er} de ladite loi »⁽¹⁹⁾.

Le champ d'application de la législation relative aux installations classées n'est en effet pas déterminé exclusivement par la nomenclature. L'article L. 514-4 du code de l'environnement prévoit que, lorsque l'exploitation d'une installation non comprise dans la nomenclature présente des dangers ou des inconvénients graves pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, le préfet

(18) CE 11 avr. 1986, *Ministre de l'environnement c. S^é des produits chimiques Ugine-Kuhlman*, *Rec. CE* p. 89 ; CE 20 mars 1991, *SARL Rodanet*, req. n° 83776.

(19) CE 16 nov. 1998, *Ministre de l'environnement c. C^{ie} des bases lubrifiantes*, *Rec. CE* p. 411 ; *Dr. env.* 1999, n° 67, note GF ; *Rev. jur. env.* 1999, p. 641, note Schneider. Inf. CAA Nantes 17 juill. 1996, *Dr. env.* 1996, n° 43, note Carlier.

met en demeure l'exploitant de prendre les mesures nécessaires pour les faire disparaître ⁽²⁰⁾. Dans la mesure où des friches sont à l'évidence susceptibles, notamment dans les zones urbanisées, de nuire à la commodité du voisinage et de dégrader l'environnement, la législation relative aux installations classées constitue un moyen commode pour remettre des sites en état. Reste que cette législation ne peut guère être mise en œuvre que par le préfet, les collectivités locales étant incompétentes pour agir à ce titre. Seuls les maires concernés peuvent agir sur la base de leur pouvoir de police administrative générale lorsque l'état d'une telle friche constitue un péril imminent pour la sécurité et la salubrité publiques.

Si le champ d'application de la législation relative aux installations classées est étendu, l'exécution de l'obligation de remise en état qui en découle rencontre fréquemment une difficulté, celle de trouver un débiteur. L'état du droit est pourtant *a priori* simple : l'article 34-1 du décret du 21 septembre 1977 la fait expressément peser sur l'exploitant opérant la mise à l'arrêt définitif de l'installation. Le fait générateur de cette obligation est constitué par la déclaration de cessation d'activité qu'il doit adresser au préfet, sachant que l'article précité permet à ce dernier d'imposer à tout moment des prescriptions relatives à la remise en état sous la forme d'arrêtés complémentaires. L'exploitant ne peut pas se soustraire à cette obligation en omettant d'envoyer ladite déclaration. L'article L. 512-19 du code de l'environnement, issu de la loi du 30 juillet 2003, assimile en effet l'absence d'exploitation d'une installation pendant trois ans à un arrêt définitif. À expiration de ce délai, le préfet peut dorénavant mettre en demeure l'exploitant de procéder à la mise à l'arrêt définitif ⁽²¹⁾.

L'identification du débiteur de cette obligation de remise en état se révèle pourtant fréquemment délicate. Il est nécessaire de distinguer plusieurs situations.

La première situation est la plus simple : c'est celle dans laquelle au moins un exploitant existe. D'une part, lorsque plusieurs exploitants ont exploité des installations différentes sur un même site, chacun d'entre eux est responsable de la remise en état directement rattachée à son activité ⁽²²⁾. D'autre part, lorsque plusieurs exploitants se sont succédé dans l'exploitation de la même installation, la jurisprudence a dû répondre à la question de savoir s'il fallait ou non répartir entre eux la charge de la remise en état entre ces exploitants. Pour ce faire, le juge administratif a pris en compte la régularité de la substitution d'exploitants au regard de l'exigence, posée par l'article 34 du décret précité, de déclaration en préfecture. Non sans hésitation ⁽²³⁾, le Conseil

(20) Il s'agit de l'ancien article 26 de la loi du 19 juillet 1976. Voir CE 12 juin 1989, S^e Alsace récupération, *Dr. adm.* 1989, n° 403. Dans cette affaire, il s'agissait d'une mise en demeure adressée par le préfet à des sociétés important et stockant dans une décharge des déchets toxiques provenant d'industries chimiques et pharmaceutiques présentant de graves dangers pour le voisinage.

(21) Le refus de se conformer à cette mise en demeure constitue une infraction pénale en vertu de l'article L. 514-11 modifié du code de l'environnement.

(22) TA Lyon 12 juin 2002, S^e Rhoda Chimie, *Environnement* 2002, n° 17, note Deharbe.

(23) CE 20 mars 1991, SARL Rodanet, req. n° 83776 (apparition du critère de la régularité de la substitution) ; CE 21 févr. 1997, SA Wattelez, req. n° 160787 : admission, implicite, du transfert de l'obligation vers le nouvel exploitant bien que la substitution n'ait pas été déclarée en préfecture, comme l'avait relevé l'arrêt contesté de la cour administrative d'appel de Bordeaux (30 juin 1994, req. n° 93BX00826).

d'État a considéré dans une décision « SARL Sérachrom » rendue le 8 septembre 1997 que « l'obligation de remettre en état le site de l'installation pèse sur l'exploitant, à moins qu'il n'ait cédé son installation et que le cessionnaire se soit régulièrement substitué à lui en qualité d'exploitant »⁽²⁴⁾. Lorsque la substitution d'exploitants est régulièrement déclarée, la remise en état du site ne s'impose donc qu'au dernier exploitant en titre. Lorsque la substitution n'est pas régulière, ladite jurisprudence permet encore d'identifier le débiteur de l'obligation en fonction de la réalité de cette substitution. Dans cette affaire, le Conseil d'État a en effet refusé d'exonérer l'exploitant en titre, dans l'exacte mesure où le nouvel exploitant de fait ne s'était substitué à lui que « temporairement, sans d'ailleurs qu'un transfert d'activité ait été déclaré à l'administration »⁽²⁵⁾. Enfin, lorsque l'installation a été exploitée sans qu'aucun titre n'ait été sollicité, l'exploitant de fait ne peut évidemment alléguer de ses propres turpitudes pour s'exonérer de son obligation de remise en état⁽²⁶⁾.

La deuxième situation correspond au redressement et à la liquidation judiciaires de l'exploitant (loi du 25 janvier 1985, reprise aux articles L. 620-1 et suivants du code de commerce). La cessation définitive de l'activité de l'installation classée est en effet fréquemment due aux difficultés économiques rencontrées par l'exploitant. Si ce dernier existe alors encore juridiquement, son existence n'en est pas moins particulièrement précaire et peut aboutir à sa disparition. Car l'ouverture de la période d'observation de l'entreprise, par le tribunal de commerce ou le tribunal de grande instance, permet d'établir une distinction radicale parmi les créances de l'entreprise entre celles ayant une origine antérieure au jugement d'ouverture et celles nées après. Les créances antérieures doivent faire l'objet d'une déclaration auprès du représentant des créanciers désigné par le tribunal, le défaut de déclaration de l'une d'entre elles dans le délai entraînant son extinction. Les créances postérieures au jugement d'ouverture sont, par contre, soit payées à échéance lorsque l'activité est poursuivie, soit prioritaires en cas de liquidation judiciaire.

Les juridictions inférieures divergent à propos de la détermination de l'origine de la créance découlant de l'obligation de remise en état d'un site ayant été exploité par une installation classée, la chambre commerciale de la Cour de cassation a tranché en estimant qu'une telle créance environnementale avait pour origine l'arrêté préfectoral imposant ladite remise en état⁽²⁷⁾. Quant à la jurisprudence administrative, elle considère que l'engagement d'une procédure collective à l'égard de l'exploitant ne peut faire obstacle à l'exercice par le préfet des pouvoirs qu'il détient

(24) CE 8 sept. 1997, SARL Sérachrom, *Rec. CE*, tables 951; *Rev. jur. env.* 1998, p. 417. Voir aussi CAA Nantes 10 oct. 1990, Goupil, *Rev. jur. env.* 1991, p. 322, concl. Lemai.

(25) Jean-Pierre Boivin estime sur cette base que, « dès lors que le changement d'exploitant a été effectué en méconnaissance des dispositions de l'article 34 précité, l'obligation de remise en état pèse non seulement sur l'ancien exploitant, mais également sur le nouvel exploitant de fait » (*Les installations classées. Traité pratique de droit de l'environnement industriel*, Le Moniteur, 2^e éd. 2003, n° 10-39, p. 355).

(26) CAA Paris 22 oct. 1998, SCI Les Moulins à vent, *Rev. jur. env.* 1999, n° 4, p. 645, note Schneider; CAA Lyon 20 mars 2001, M. Georges Osi, *Rev. jur. env.* 2001, n° 4, note Scheider.

(27) Cass. com. 17 sept. 2002, Agent judiciaire du Trésor, n° 99-16507, *BDEI* 2003, n° 1, p. 17, comm. Catherine Galvez. Dans cette affaire, la Cour de cassation a considéré que « la créance du Trésor était née de l'arrêté préfectoral ordonnant la consignation, postérieur au jugement d'ouverture ».

en vertu de la législation relative aux installations classées ⁽²⁸⁾. La cour administrative d'appel de Marseille a même considéré que l'obligation de remise en état est imprescriptible, la prescription trentenaire de l'article 2262 du code civil ne pouvant lui être appliquée du fait de l'absence de caractère patrimonial de la créance qui en découle ⁽²⁹⁾. Les jurisprudences administrative et judiciaire ont donc récemment opéré une conciliation entre les exigences du droit des entreprises en difficulté et du droit des installations classées. Ces incertitudes étant levées, l'engagement d'une procédure collective à l'égard de l'exploitant d'une installation classée ne constitue plus vraiment en elle-même un obstacle à l'exécution de l'obligation de remise en état du site.

Cela étant, les actifs de l'entreprise ne sont bien souvent pas suffisants pour lui permettre de couvrir son passif environnemental. Car le droit des entreprises en difficulté reste profondément attaché au principe de l'autonomie des personnes morales, nonobstant les liens issus des montages découlant de la mise en œuvre du droit des sociétés. La jurisprudence de la Cour de cassation n'admet ainsi d'étendre à une société mère la procédure de redressement ou de liquidation judiciaire engagée à l'encontre d'une de ses filiales que dans deux hypothèses exclusives l'une de l'autre : soit la filiale est considérée comme fictive, c'est-à-dire dépourvue de l'autonomie inhérente à la personnalité morale, soit, par la confusion des patrimoines, les relations entre la filiale et de sa société mère sont tellement imbriquées que leurs patrimoines sont confondus ⁽³⁰⁾. C'est uniquement lorsque l'une ou l'autre de ces hypothèses est réalisée que le juge judiciaire accepte d'étendre la procédure collective et de faire supporter le passif environnemental, c'est-à-dire la remise en état du site, par le bénéficiaire réel de l'exploitation.

La troisième et dernière situation est celle dans laquelle il n'existe plus aucun exploitant susceptible de se voir imposer l'obligation de remise en état. L'entreprise peut par exemple avoir fait l'objet d'une liquidation sans que l'activité ait été reprise. L'entreprise peut encore avoir disparu spontanément : c'est souvent le cas lorsque l'administration entend voir remettre en état un site dont l'exploitation par une installation classée a cessé depuis longtemps. Elle s'engage alors dans la quête d'un débiteur de cette obligation. Des jurisprudences administratives sinieuses ont encadré les initiatives de l'administration. Il ressort clairement de la jurisprudence du Conseil d'État que la propriété du site n'est pas en elle-même une qualité suffisante pour être tenu de le remettre en état ⁽³¹⁾. Dans un arrêt « M. Zoegger » du 10 juin 1997, la cour administrative d'appel de Lyon a dû considérer que, « à défaut d'exploitant présent et solvable, ces obligations de remise en état doivent être mises à la charge du détenteur de ladite installation » ⁽³²⁾.

(28) Pour un exemple récent, voir CE 3 déc. 2003, S⁶ Podelval les innovations mécaniques, req. n° 236901. Cf. CAA Douai 23 mai 2001, *Dr. env.* 2001, n° 92, p. 219, comm. Denis Voinot.

(29) CAA Marseille 5 mars 2002, S⁶ Aluisse France, *Rev. jur. env.* 2002, n° 4, p. 680, note Schneider; *Dr. env.* 2002, n° 100, p. 177, comm. David Deharbe.

(30) Éléonore Mauléon, *Essai sur le fait juridique de pollution des sols*, Éd. L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2003, n° 742, p. 518; Blandine Rolland, Les poursuites à l'égard de la société mère en cas d'atteinte à l'environnement causée par une filiale, *Environnement* 2003, chron. n° 20 (à propos du jugement Metaleurop Nord SAS rendu le 11 avril 2003 par la chambre commerciale du tribunal de grande instance de Béthune).

(31) CE 21 févr. 1997, *Ministre de l'environnement c. SA Wattelez et SCI Les Peupliers* (2 espèces), *Rec. CE*, tables p. 951; *Rev. jur. env.* 1997, n° 4, p. 581, chron. Schneider.

(32) CAA Lyon 10 juin 1997, *M. Zoegger*, *Rec. CE*, tables p. 951; *Rev. jur. env.* 1997, n° 4, p. 582, chron. Schneider. Voir encore CAA Douai 4 mai 2000, *SCI Courtois*, *Dr. env.* 2000, n° 81, p. 12, note LCP; *Rev. jur. env.* 2001, n° 1, chron. Schneider.

Cette notion de détention de l'installation classée est pour le moins délicate. Elle trouve essentiellement son origine dans l'article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1976 (article L. 511-1 du code de l'environnement) évoquant les installations « exploitées et détenues », la législation relative aux installations classées ignorant par ailleurs la notion⁽³³⁾. Le rapprochement évoqué par la doctrine entre cette notion et celle de garde, au sens de l'article 1384 du code civil, ne résiste pas à l'analyse. Car la jurisprudence administrative a qualifié de détenteur une personne tout en estimant qu'elle ne disposait d'aucun pouvoir de contrôle ou de direction⁽³⁴⁾. La fragilité des fondements de cette notion est inséparable de sa malléabilité : elle permet notamment d'adapter le mécanisme d'imputation de la remise en état aux multiples combinaisons découlant de la mise en œuvre du droit des sociétés⁽³⁵⁾. Il s'agit donc essentiellement d'une notion fonctionnelle, ayant pour vocation de permettre la découverte d'un débiteur à l'obligation de remettre en état un site dont l'exploitant a disparu, en contournant la jurisprudence du Conseil d'État refusant de la faire peser sur le propriétaire en cette seule qualité. Il ne faut en effet pas perdre de vue que la responsabilité du détenteur est subsidiaire : elle n'est recherchée qu'en l'absence d'exploitant susceptible de supporter cette charge.

Lorsque la quête d'un débiteur de cette obligation se révèle infructueuse, la remise en état ne peut plus être assumée qu'au titre de la solidarité nationale. Les circulaires n° 96-298 du 7 juin 1996 et n° 99-179 du 11 mars 1999 du ministre de l'environnement ont organisé l'exécution d'office des travaux de remise en état par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, établissement public national. Cette intervention n'est envisagée qu'à titre très subsidiaire : elle ne peut être engagée que si le préfet demandeur établit que toutes les voies de droit ont été épuisées pour trouver un débiteur à cette obligation, c'est-à-dire lorsque le site peut être considéré comme orphelin. L'État est évidemment réticent à l'égard de ce mécanisme qui aboutit à un véritable transfert de responsabilité. En tout état de cause, ces financements publics ne sont manifestement pas suffisants pour permettre une réhabilitation de l'ensemble des friches concernées.

Les difficultés rencontrées par l'administration chargée des installations classées pour imputer la charge de l'obligation de remise en état sont donc profondes, notamment du fait de la jurisprudence du Conseil d'État refusant de l'attribuer au propriétaire du site en cette seule qualité⁽³⁶⁾. Instrument essentiel pour la résorption des friches industrielles, eu égard à l'étendue de son

(33) La détention est par contre, on l'a vu, une notion importante de la législation relative aux déchets.

(34) CAA Douai 8 mars 2000, M^{me} Sylvie Benchetrit, *Dr. env.* 2000, n° 81, p. 12, note LCP : « Mme Sylvie Benchetrit (...) doit être regardée comme la détentrice de ladite exploitation, alors même que, comme elle l'affirme, elle n'aurait eu aucun pouvoir de direction ou de contrôle ou un intérêt sur cette exploitation et sans qu'y fasse obstacle le principe pollueur-payeur ».

(35) Il peut être tentant pour une entreprise exploitant notamment une installation classée de constituer une filiale, placée sous sa dépendance économique, et de lui transférer ladite exploitation, assortie ou non de la propriété du site. La notion de détention peut alors permettre à l'administration et au juge de contourner ce montage et de rétablir la réalité. Un autre moyen pourrait consister à démontrer que l'exploitant est en quelque sorte transparent, de manière à atteindre la personne disposant réellement d'un pouvoir de direction et de contrôle (CAA Douai 26 juill. 2001, S^{te} Auxilior, *Rev. jur. env.* 2002, n° 2, p. 227, chron. Schneider).

(36) Cette réticence à l'égard du propriétaire est étonnante. Le régime défini par la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau, codifiée aux articles L. 211-1 et suivants du code de l'environnement, est comparable à celui des installations classées. Le législateur n'a pas hésité à faire peser la charge des mesures de dépollution sur l'exploitant ou, s'il n'existe pas, sur le propriétaire (ar. L. 211-5 et L. 216-1).

champ d'application et à l'imprescriptibilité de l'obligation de remise en état, la législation relative aux installations classées et la jurisprudence sont malheureusement trop imprécises en ce qui concerne la détermination du débiteur de ladite obligation. Il en résulte d'abondants contentieux qui en retardent considérablement l'exécution.

C. Les friches industrielles majeures et les établissements publics fonciers

Les établissements publics d'aménagement sont apparus à la suite de la loi d'orientation foncière du 31 décembre 1967. En même temps qu'il autorisait la constitution de réserves foncières, au besoin par voie d'expropriation, le législateur créait cette nouvelle catégorie d'établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial pour mettre en œuvre une véritable politique foncière⁽³⁷⁾. Plusieurs décrets créèrent de tels établissements. Compte tenu des missions qui leur étaient confiées, on peut en distinguer deux sortes : d'une part ceux chargés d'une opération précise, le plus souvent l'aménagement d'une ville nouvelle, d'autre part ceux ayant une vocation beaucoup plus large. Seuls ces derniers, couramment désignés comme étant des établissements publics fonciers (EPF), nous retiendront ici, dans la mesure où les missions qu'ils exercent portent clairement sur la réhabilitation de friches industrielles.

Les premiers EPF furent l'établissement public de la Basse-Seine (décret du 26 avril 1968) et celui de la métropole lorraine (décret du 7 mars 1973). Compétentes sur un large ressort territorial pour mener des opérations immobilières et foncières, ces institutions n'avaient pas explicitement pour mission de réaménager des friches. Elles ont cependant rapidement été confrontées à ce problème du fait que leurs circonscriptions comportaient nombre des zones touchées de plein fouet par les mutations économiques évoquées ci-dessus. L'établissement de la Basse-Seine a notamment acquis ses premières friches industrielles à partir de 1978, notamment dans les communes d'Elbeuf et de Rouen. Son budget compte depuis 1985 un chapitre spécialement consacré aux interventions sur les friches industrielles.

La relance de la planification – le plan intérimaire 1982-1983 et surtout les contrats du IX^e plan 1984-1988 – a étendu la prise en compte des friches industrielles. La région Nord-Pas-de-Calais s'est notamment lancée dans un programme expérimental confirmé dans le contrat de plan de première génération. Un programme comparable figurait dans le contrat entre l'État et la région Champagne-Ardenne. En application de leur contrat de plan, l'État et la région Lorraine signèrent aussi un contrat particulier avec le département de Meurthe-et-Moselle consacré à l'aménagement des friches industrielles. Ces programmes prévoyaient le financement d'études et de la « remise à zéro » (*sic*) des terrains, de manière à rendre possible une nouvelle utilisation. Dans le même temps, la plupart des collectivités locales concernées se sont engagées dans des opérations ponctuelles se traduisant fréquemment par l'acquisition de friches, sur la base d'un projet d'aménagement ou au titre de la constitution de réserves foncières.

(37) Les décrets des 9 septembre 1958 et 14 avril 1962, créant respectivement l'établissement public d'aménagement de la Défense et l'agence foncière et technique de la région parisienne, peuvent être considérés comme précurseurs de cette politique.

En 1985, le rapport du groupe de travail interministériel, présidé par J.-P. Lacaze, sur les grandes friches industrielles a clairement établi les faits : les friches industrielles majeures concernent essentiellement les régions Nord-Pas-de-Calais (10 000 ha), Lorraine (2 300 ha), Île-de-France (1 000 ha) et Rhône-Alpes (450 ha) pour un total « de l'ordre de 15 000 à 20 000 hectares pour la France entière, chiffre nécessairement imprécis puisqu'il s'agit d'un ensemble renouvelé : chaque année, de nouvelles friches apparaissent, tandis que des friches anciennes sont reconverties ou réaffectées »⁽³⁸⁾. Dressant un bilan des initiatives engagées pour les résorber, le groupe de travail invoqua la solidarité nationale, estimant que « la question des friches industrielles, plus encore par ses aspects symboliques que par son coût financier, revêt dans le contexte économique actuel une importance qui justifie sa prise en compte comme l'un des axes d'action de la politique nationale d'aménagement du territoire »⁽³⁹⁾.

Ces conclusions furent suivies d'effets, les EPF constituant le vecteur de l'action de l'État à l'égard de ces territoires gravement affectés par la présence d'importantes friches industrielles. En premier lieu, le statut de l'établissement public de la métropole lorraine a été sensiblement modifié par un décret du 27 mars 1987. D'une part, son rayon d'action a été étendu pour couvrir l'ensemble des territoires affectés par le déclin économique local. D'autre part, ses compétences ont été étendues de manière à lui permettre, sans ambiguïté, de reconvertir des anciens sites de production. En deuxième lieu, le décret du 19 décembre 1990 créa l'établissement public foncier Nord-Pas-de-Calais, son champ d'action étant la circonscription régionale tout entière. Le décret définit sa spécialité par une habilitation à réaliser des études, des travaux et toutes opérations immobilières et foncières « de nature à faciliter l'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme et spécialement la reconversion des friches industrielles et de leurs abords ». En troisième lieu, d'autres EPF furent créés – l'établissement public de l'Ouest-Rhône-Alpes (décret du 14 octobre 1998) et l'établissement public Provence-Alpes-Côte d'Azur (décret du 20 décembre 2001) – sur le modèle de celui du Nord-Pas-de-Calais.

L'intervention des établissements publics fonciers à l'égard des friches industrielles est radicalement différente des autres interventions publiques envisagées au titre des législations relatives aux déchets et aux installations classées. Il ne s'agit pas ici d'imposer aux exploitants et détenteurs de supporter la charge, notamment financière, de la remise en état de leurs sites, sur la base de mesures de police ou de sanctions administratives ou pénales. Indépendamment de la mise en œuvre de la législation relative aux installations classées, l'action des établissements publics fonciers constitue l'expression d'une solidarité nationale. Leurs deniers sont utilisés pour acquérir des friches, réduire les nuisances qu'ils causent et leur confier une affectation compatible avec leur état. C'est la raison pour laquelle des EPF n'ont été créés que dans les territoires grevés d'un nombre considérable de friches industrielles, précisément parce que l'ampleur du phénomène ne peut se contenter d'actions d'ordre répressif et requiert une intervention globale reposant sur une solidarité nationale.

(38) *Les grandes friches industrielles*, La Documentation française 1985, p. 10. Lors d'un colloque organisé en 1993, un représentant de l'EPF de la métropole lorraine a estimé à 200 000 hectares l'étendue des friches en Europe, dont 20 000 en France, parmi lesquels 3 000 en Lorraine (*Friches industrielles, lieux culturels*, La Documentation française 1994, p. 7).

(39) *Les grandes friches industrielles*, préc. p. 31.

L'importance de ces établissements publics fonciers pour la reconversion de ces sites industriels majeurs et le réaménagement des friches peut aisément être appréciée. Au-delà des ressources communément accordées à de telles institutions (subventions, avances, fonds de concours), ces établissements disposent d'une prérogative remarquable : ils bénéficient d'un financement propre leur garantissant une indéniable autonomie. Les lois de finances adoptées immédiatement après la création de chacun d'entre eux leur ont en effet affecté le produit d'une taxe spéciale d'équipement⁽⁴⁰⁾. Sous réserve du respect de plafonds définis par le législateur⁽⁴¹⁾, le montant de cette taxe est déterminé tous les ans par le conseil d'administration de chacun de ces établissements. En vertu de l'article 1636 B *octies* II du code général des impôts, ce montant est réparti entre les taxes foncières, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle proportionnellement aux recettes précédemment procurées l'année précédente sur les communes comprises dans le ressort territorial de chacun de ces établissements.

Disposant de la faculté de recourir à l'expropriation et au droit de préemption, dans les conditions de délégation prévues par le code de l'urbanisme, et de ressources significatives, les établissements publics fonciers ont acquis un patrimoine substantiel. En 2001, l'établissement de Basse-Seine gérait ainsi 3 914 hectares. Quelle que soit son importance, la constitution de réserves foncières ne résume cependant pas l'activité de ces établissements. Le réaménagement des friches industrielles peut dans le meilleur des cas aboutir à la vente des terrains préalablement acquis et réhabilités. De sa création jusqu'en avril 2002, l'établissement de Lorraine a ainsi acquis environ 10 200 hectares et en a cédé à peu près 5 900. Au fil des ans, ces établissements publics fonciers ont donc acquis une expérience quant au réaménagement des friches industrielles.

Reste que l'implantation de ces établissements publics fonciers n'a longtemps concerné que les territoires caractérisés par des friches industrielles majeures.

II – UN RÉAMÉNAGEMENT IMPÉRATIF POUR LE RENOUVELLEMENT URBAIN

La réforme du droit de l'urbanisme découlant de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a profondément infléchi le droit de l'urbanisme pour adapter notamment son intervention sur les territoires d'ores et déjà urbanisés, jusque-là quelque peu négligés du fait d'une attention essentiellement portée sur des aménagements étendant l'urbanisation⁽⁴²⁾. La présence durable et massive de friches constitue une manifestation de la dégrada-

(40) Cf. les articles 1608 et suivants du code général des impôts. À titre d'illustration, la taxe spéciale d'équipement perçue par l'établissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais représentait, en 2001, 38,49 % des recettes de son budget.

(41) En l'état du droit, ces plafonds sont de 6 860 000 euros pour l'établissement public d'aménagement de la Basse-Seine, 15 000 000 pour l'établissement public foncier de Lorraine, 9 147 000 pour l'établissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais, 4 573 000 pour l'établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes, 17 000 000 pour l'établissement public foncier de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

(42) Gilles Godfrin, *Aménagement urbain et bâti existant*, LGD], coll. Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement, tome 4, 1999.

tion de zones urbaines. L'existence en elle-même de friches n'est pas cependant nécessairement inquiétante. Toute ville connaît un renouvellement urbain qui s'opère de manière spontanée, par le jeu des rapports entre les personnes privées sur le marché foncier. Il existe en effet un « processus de changement et d'évolution permanents qui a toujours caractérisé l'histoire des villes et qui, par des opérations de restructuration ou de réaffectation, assure le renouvellement, la régénération, la réutilisation ou le recyclage des terrains en friche et des bâtiments désaffectés »⁽⁴³⁾. Une friche n'est dans ce cadre qu'un terrain en attente de l'affectation susceptible de lui attribuer une vocation correspondant à cette évolution.

D'avantage que l'existence même de friches en zone urbaine, c'est donc leur nombre et la durée pendant laquelle ces terrains sont inutilisés dans de nombreuses villes qui rendent nécessaire une intervention publique⁽⁴⁴⁾. Parmi ces friches urbaines, on compte bien évidemment de nombreux sites ayant fait l'objet d'une exploitation par les installations classées. Mais on trouve aussi de nombreuses friches d'une tout autre nature. On a en effet constaté dans les dernières années la prolifération de friches commerciales⁽⁴⁵⁾. Même s'ils ne sont pas seuls concernés, les quartiers recensés au titre de géographie prioritaire de la politique de la ville en sont particulièrement affectés. On trouve encore de nombreuses friches publiques, que les terrains aient fait l'objet d'un déclassement ou qu'ils soient seulement désaffectés de fait. Les friches militaires méritent une attention particulière : les mutations connues par les services du ministère de la défense au cours des quinze dernières années se sont en effet traduites sur le plan immobilier. La fin de la guerre froide et la disparition du service national obligatoire ont inévitablement produit des conséquences à l'égard de l'implantation des emprises militaires : nombre d'entre elles se révèlent depuis établies sur un territoire qui a perdu son importance stratégique ou, tout simplement, disproportionnées⁽⁴⁶⁾.

Cette diversité des friches urbaines ne simplifie guère la mise en œuvre des instruments de maîtrise foncière par les personnes publiques, dont le régime juridique ne s'avère pas adapté à ce type d'acquisition. Reste que le réaménagement des friches urbaines, du fait précisément de

(43) Jean-Pierre Demouveau, La notion de renouvellement urbain, in *DAUH* 2002, p. 128. Ce renouvellement spontané ne doit pas, selon cet auteur, être confondu avec le renouvellement urbain prôné par le législateur.

(44) Ce phénomène n'est malheureusement pas nouveau. En 1980, Jacques de Courson analysait son émergence en estimant, « d'une part qu'une partie de ces délaissés reste désaffectée pendant plusieurs années, si ce n'est de façon définitive, sans réutilisation possible sauf à des coûts très élevés, et que d'autre part le phénomène touche des superficies de plus en plus importantes qui partent en bloc. Enfin – et c'est le plus grave – les difficultés récentes, et surtout à venir, de certains secteurs industriels risquent de libérer dans certaines villes et régions de très vastes espaces, parfois – par phénomène de contagion et de dégradation en chaîne – des sites entiers dont on voit mal comment ils pourront être recyclés sans une intervention massive de la collectivité » (Les friches industrielles. Vers une stratégie de reconquête, *Études foncières* 1980, n° 9, p. 5).

(45) Alexandre Graboy-Grobescio, *Droit de l'urbanisme commercial*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement, tome 5, 1999, p. 298.

(46) Jocelyne Dubois-Mauray, Terrains militaires à vendre, *Études foncières* 1995, n° 67, p. 16. Selon cet auteur, « on peut estimer à environ 18000 hectares le patrimoine immobilier des armées en zone proprement urbaine. Il s'agit d'un domaine très disparate où se mêlent des biens immobiliers en centre-ville sur de petites parcelles comme les bâtiments d'état-major ou les cercles des armées, et des installations comme des casernements pouvant couvrir plusieurs hectares (...) et éventuellement des bâtiments d'industries d'armement » (*ibid.*, p. 17). Plus précisément, « les régions les plus concernées par les ventes en zone urbaine sont les régions de l'Est, Lorraine et Franche-Comté, qui comptent un tiers des surfaces vendues et celles du Sud, du littoral méditerranéen jusqu'en Aquitaine, qui en comptent un quart » (Sonia Guelton, Dix années de vente des terrains militaires, *Études foncières* 1998, n° 79, p. 19-20).

l'étendue des plus importantes d'entre elles, est susceptible de constituer un levier remarquable du renouvellement urbain.

A. Une délicate maîtrise foncière

Dans la presque totalité des cas, les acquisitions publiques constituent la condition préalable *sine qua non* du réaménagement des friches urbaines ⁽⁴⁷⁾. Elles sont généralement menées par les collectivités locales et les établissements publics de coopération intercommunale. Les communes sont particulièrement actives, du fait de leur dimension institutionnelle, de leur proximité avec les habitants et de l'élection au suffrage universel de leurs représentants et des responsabilités qui en découlent, davantage peut-être sur un plan politique que strictement juridique.

Les établissements publics fonciers interviennent aussi fréquemment à l'égard des friches urbaines : ils ont en effet été rapidement confrontés à l'insertion urbaine des friches industrielles et ont inévitablement réorienté leur action pour prendre en compte cette dimension ⁽⁴⁸⁾. Les statuts de certains d'entre eux ont d'ailleurs été modifiés pour ajouter à l'énumération de leurs missions « la réhabilitation des sites urbains dégradés et de leurs abords » ⁽⁴⁹⁾. Le législateur s'en est d'ailleurs inspiré. La loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 a créé la catégorie des établissements publics fonciers locaux ⁽⁵⁰⁾ dont la loi Solidarité et renouvellement urbains a refondu le régime. Ils sont compétents pour mener des acquisitions foncières, en vue de la constitution de réserves foncières ou d'opérations d'aménagement, et bénéficient de la taxe spéciale d'équipement dans les conditions définies par l'article 1607 *bis* du code général des impôts.

(47) Le cas échéant, les dispositions de l'article L. 2213-25 du code général des collectivités territoriales pourraient s'avérer suffisantes. Issu de la loi du 2 février 1995, le 1^{er} alinéa de ce texte prévoit que, « faute pour le propriétaire ou ses ayants droit d'entretenir un terrain non bâti situé à l'intérieur d'une zone d'habitation ou à une distance maximum de cinquante mètres des habitations, dépendances, chantiers, ateliers ou usines lui appartenant, le maire peut, pour des motifs d'environnement, lui notifier par arrêté l'obligation d'exécuter, à ses frais, les travaux de remise en état de ce terrain après mise en demeure ». Si cette mise en demeure n'est pas suivie d'effets, le maire peut faire procéder d'office aux travaux, aux frais du propriétaire ou de ses ayants droit. Cette disposition a été considérée comme applicable nonobstant l'absence du décret d'application expressément mentionné par le législateur (TA Rennes 26 mars 2003, Mme P. c. C^{me} de Operros-Guirec, *JCP A* 2003, n° 23, p. 748, note Jean-François Rouhaud).

(48) Selon le programme pluriannuel d'intervention foncière 2000-2006 de l'EPF du Nord-Pas-de-Calais, le renouvellement urbain et la mixité sociale constituent « l'axe prioritaire d'intervention de l'établissement pour les six années à venir. Il s'inscrit dans la poursuite du principe de recomposition des territoires bâtis qui a guidé toute l'intervention foncière de l'EPF dans le cadre du PPIF 1996-2000 ».

(49) Voir les décrets des 31 octobre 2000 et 20 décembre 2001 modifiant les décrets instituant respectivement l'établissement public de Basse-Seine, l'établissement public foncier de Lorraine (jusque-là dénommé établissement public de la métropole lorraine). La formule apparaît pour la première fois avec le décret du 14 octobre 1998 portant création de l'établissement public foncier de l'Ouest-Rhône-Alpes (EPORA). Il semble que les actions menées par l'EPF du Nord-Pas-de-Calais aient inspiré ces modifications. Il est d'ailleurs remarquable que le décret du 20 décembre 2001 créant l'établissement public foncier de Provence-Alpes-Côte d'Azur ne lui confère aucune mission spéciale concernant les friches, mais lui permette de procéder à toutes opérations d'aménagement « et spécialement le renouvellement urbain, le logement, notamment social, le développement d'activités économiques ».

(50) Yves Jégouzo, *Les établissements publics fonciers*, *Droit et ville* 1993, n° 35, p. 35.

Ces acquisitions immobilières peuvent évidemment être réalisées de manière amiable, dans les conditions du droit privé⁽⁵¹⁾. Pour apprécier l'attitude des parties au titre de la garantie des vices cachés, le juge judiciaire estime que « la profession de référence en matière de friches industrielles – et l'on peut étendre la solution à tous les sites ayant supporté des installations classées – est non seulement celle de l'exploitant lui-même qui ne peut prétendre ignorer les vices résultant de sa propre exploitation ; mais bien celle de tout vendeur professionnel de biens immobiliers. (...) La Cour de cassation se montre très favorable au vendeur non-professionnel. Elle pose comme critère de la mauvaise foi du vendeur sa connaissance de la pollution du terrain au moment de la vente. C'est bien à la pollution elle-même, et non un hypothétique risque de pollution, qu'il est fait référence »⁽⁵²⁾.

Lorsque le site a fait l'objet d'une exploitation par une installation classée soumise à autorisation, des dispositions spéciales sont par ailleurs applicables. Le premier alinéa de l'article L. 514-20 du code de l'environnement impose au vendeur d'un tel terrain d'en informer par écrit l'acheteur ainsi que des dangers ou inconvénients importants qui en découlent, pour autant qu'il connaisse ces derniers. Le second alinéa sanctionne le défaut d'information soit par la résolution de la vente, soit par la restitution d'une partie du prix, soit par « la remise en état du site aux frais du vendeur, lorsque le coût de cette remise en état ne paraît pas disproportionné par rapport au prix de vente »⁽⁵³⁾. Le droit civil spécialement applicable à ces ventes fait donc en principe peser sur le propriétaire une remise en état des lieux, même si elle ne peut lui être systématiquement imposée. Comme la jurisprudence judiciaire précitée, ces dispositions protègent l'acheteur et l'invitent à décider en connaissance de cause, c'est-à-dire le cas échéant à prendre en compte le coût éventuel de la dépollution dans la détermination du prix du bien immobilier.

Au-delà de ces ventes soumises au droit privé, l'acquisition de friches est fréquemment menée par la voie de prérogatives de puissance publique. Il s'agit évidemment de l'expropriation pour cause d'utilité publique et des droits de préemption auxquels il faut encore ajouter, bien que son application ne soit pas courante, la déclaration de parcelle en état d'abandon⁽⁵⁴⁾. Toutes ces procédures ont pour point commun de confier au juge de l'expropriation le pouvoir de prononcer le transfert de propriété et de déterminer l'indemnité due au propriétaire. L'exercice

(51) Des précautions particulières, au sens commun du terme, doivent quand même être prises lorsque le site faisant l'objet de la transaction a été pollué. La jurisprudence judiciaire protège notamment l'acheteur au titre des vices du consentement, de l'obligation de renseignement ou de la garantie des vices cachés. Cf. Cass. 3^e civ. 6 mars 1991, Agier c. Masson, pourvoi n° 89-20687 (« attendu qu'ayant seulement rappelé les conclusions du rapport d'expertise, sans les entériner, la cour d'appel ne s'est pas contredite en retenant que la pollution du sol constituait, dès le début du bail, un vice de nature à empêcher l'usage du terrain donné en location conformément à sa destination »).

(52) Obs. François Guy Trébulle sous Cass. 3^e civ. 19 déc. 2001, S^o Discodis c. S^o Profidis et C^o, *RD imm.* 2002, p. 310.

(53) Cette disposition avait été insérée à l'article 8-1 de la loi du 19 juillet 1976 par la loi du 13 juillet 1992. Voir notamment Guillaume Angel, L'obligation d'information de l'article 8-1 de la loi du 19 juillet 1976, *Rev. jur. env.* 1996, n° 2, p. 51 ; Bruno Wertenschlag, Propriétaires immobiliers : les réflexes en matière de pollution des sols, *AJDI* 2003, p. 20.

(54) Créée par la loi du 2 août 1989. L'article L. 2243-1 du code général des collectivités territoriales autorise en effet le maire à rechercher les propriétaires et les titulaires de droits réels « des immeubles, parties d'immeubles, installations et terrains sans occupant à titre habituel [qui] ne sont manifestement plus entretenus » et à déterminer la nature des travaux indispensables. Si aucune personne intéressée ne s'est manifestée dans les six mois, le conseil municipal peut déclarer la parcelle en état d'abandon manifeste et en poursuivre l'expropriation. Cette disposition n'est applicable qu'au sein des agglomérations et a donc pour vocation de lutter contre les friches urbaines.

de ces prérogatives peut s'avérer extrêmement délicat ⁽⁵⁵⁾. Eu égard au caractère judiciaire de ce type de cession, l'article L. 514-20 du code de l'environnement ne leur est *a priori* pas applicable. De plus, l'article L. 13-8 du code de l'expropriation prévoit que l'indemnité doit être fixée indépendamment des difficultés résultant des contestations sérieuses sur le fond du droit. Il s'ensuit que, pour déterminer le montant de l'indemnité, le juge de l'expropriation ne peut prendre en compte le coût des travaux de dépollution imposés au titre de la remise en état d'une installation classée ⁽⁵⁶⁾.

L'expropriation d'une friche résultant de la cessation de l'exploitation d'une installation classée ne permet donc pas à l'expropriant de lui conférer immédiatement une nouvelle affectation. Un tel aménagement est susceptible d'être retardé par le litige opposant le préfet à l'exploitant quant à la remise en état du site. Cette règle ne semble connaître qu'une seule exception. L'article L. 541-29 du code de l'environnement dispose en effet qu'en ce qui concerne le droit de préemption des communes pour les installations de stockage de déchets, « le prix d'acquisition est fixé en tenant compte, le cas échéant, du coût de la surveillance et des travaux qui doivent être effectués pour prévenir les nuisances ».

Plus profondément encore, la détermination du prix d'acquisition des friches urbaines est fréquemment incertaine, même en l'absence de risque de pollution des sols. En effet, les friches ne sont constituées en tant qu'objet de l'attention des administrations que lorsqu'elles ne peuvent pas trouver d'acquéreur sur le marché foncier ⁽⁵⁷⁾. En l'absence de marché véritablement pertinent à l'égard de ces sites, du fait de leur étendue ou du coût de reconversion de leurs infrastructures, la détermination de leur prix de vente est rien moins qu'aisée ⁽⁵⁸⁾. L'exemple des ventes de terrains militaires en est une illustration : « souvent la mairie est le seul acquéreur potentiel. Alors elle n'hésite pas à discuter le prix de transaction ou les modalités. Les négociations sur le prix sont difficiles et longues, deux ans en moyenne ». Cette difficulté pour déterminer le prix en fonction d'un critère d'ordre objectif, basé sur l'état du marché foncier, est d'autant plus gênante qu'interviennent ici des « facteurs subjectifs essentiellement liés à la perception de l'activité militaire et du site par les partenaires » ⁽⁵⁹⁾. D'autres éléments d'ordre subjectif affectent en tout état de cause la détermination du prix des autres catégories de friches.

La maîtrise foncière des friches urbaines est donc délicate. Que le risque de pollution soit ou non avéré, l'existence même de friches durablement inscrites dans le tissu urbain démontre le désintérêt, voire la crainte, qu'ils suscitent sur le marché immobilier. L'acquisition publique apparaît

(55) Frédéric Lévy a ainsi estimé que « la pollution des terrains expropriés est de nature à remettre en cause l'équilibre financier d'une opération. En effet, au départ, l'autorité expropriante ne connaît pas nécessairement le degré de pollution des terrains qu'elle acquiert » (L'expropriation des terrains pollués, *Études foncières* 1995, n° 68, p. 30).

(56) Cass. 3^e civ. 31 oct. 2001, État français c. S^e Peintures Jefco, *Bull. civ.* III, n° 119, p. 91 ; *AJDI* 2002, p. 234, obs. Morel.

(57) Jacques de Courson a notamment considéré que la réhabilitation des friches rencontre principalement un obstacle « commercial, parfois même purement psychologique. Le problème des friches réside fondamentalement dans le fait qu'elles ne trouvent pas d'acheteur, même à bas prix, sur le marché foncier » (Les friches industrielles. Vers une stratégie de reconquête, *Études foncières* 1980, n° 9, p. 3).

(58) Stéphane Musika, Évaluation des friches industrielles, in *Évaluer un terrain*, ADEF 1994, p. 147.

(59) Sonia Guelton, Dix années de vente des terrains militaires, *Études foncières* 1998, n° 79, p. 20-21. 50 % des sites et 70 % des surfaces vendues par le ministère de la défense depuis 1986 ont ainsi été acquis par des communes (Sonia Guelton, Les communes face à l'armée pour reconvertir les terrains militaires, *Études foncières* 2001, n° 93, p. 22).

alors fréquemment comme la seule solution. Encore faut-il que la personne publique – dans la plupart des cas une commune, voire un établissement public de coopération intercommunale – définisse un projet de réaménagement et qu'elle trouve les moyens de le réaliser.

B. L'opportunité de la nouvelle utilisation

Fréquemment nécessaire, l'appropriation publique des friches n'est pas suffisante. Elle ne constitue qu'une étape. Une nouvelle utilisation de friche ne peut avoir lieu immédiatement, dans l'exacte mesure où des travaux doivent généralement être réalisés préalablement. Le réaménagement d'une friche constitue donc une opération complexe, au sens commun du terme. Le choix d'une nouvelle utilisation est donc inséparable de l'état du site, de l'étendue des travaux nécessaires pour le rendre compatible avec elle – démolition des bâtiments non récupérables ou au contraire réhabilitation en vue d'un usage ultérieur, dépollution et assainissement des sols, verdissement, etc. – et de leur coût. L'opportunité du réaménagement d'une friche relève donc d'une alchimie particulièrement délicate.

Les difficultés sont à cet égard accrues lorsque les friches résultent de la cessation de l'exploitation d'installations classées⁽⁶⁰⁾. L'étendue de la remise en état imposée au dernier exploitant ou au détenteur est en effet déterminante. Alors que la doctrine du ministère de l'environnement préconisait un niveau de dépollution correspondant à l'impact du site sur l'environnement et à son usage futur⁽⁶¹⁾, la jurisprudence considérait dans le silence des textes que la remise en état devait être proportionnée aux seules atteintes aux intérêts protégés par la loi. Par voie de conséquence, un préfet ne pouvait pas imposer, au titre de la remise en état, « des prescriptions en vue d'un usage du site différent de celui antérieur au début de l'exploitation »⁽⁶²⁾. La loi du 30 juillet 2003 a clarifié la situation. Elle prévoit dorénavant, au deuxième alinéa du nouvel article L. 512-17 du code de l'environnement, que l'exploitant doit placer le site « dans un état tel qu'il ne puisse plus porter atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 et qu'il permette un usage futur du site comparable à celui de la dernière période d'exploitation ».

La remise en état imposée à l'exploitant ou au détenteur est donc définie *a minima*. Il s'ensuit que les coûts de reconversion nécessaires pour opérer un changement d'usage du site doivent être supportés par la collectivité ayant acquis la friche. Par contre, le maintien d'une affectation compatible avec l'état du site est *a priori* neutre pour les finances publiques⁽⁶³⁾.

(60) Le choix des autorités locales peut être dans une large mesure déterminé. L'article L. 515-12 du code de l'environnement dispose en effet que des servitudes peuvent être instituées sur des sites pollués par l'exploitation d'une installation classée. Elles « peuvent comporter la limitation ou l'interdiction des modifications de l'état du sol ou du sous-sol et permettre la mise en œuvre des prescriptions relatives à la surveillance du site ». Elles s'imposent aux plans d'occupation des sols en tant que servitudes d'utilité publique.

(61) Circulaire du ministre de l'environnement du 3 décembre 1993 relative à la politique de réhabilitation et de traitement des sites et sols pollués, non publiée au *Journal officiel*.

(62) TA Lyon 4 juill. 2002, S^e France bois imprégnés, *Environnement* 2002, n° 18, note David Deharbe.

(63) Le 1^{er} alinéa de cet article L. 512-17 met toutefois en place une procédure permettant une définition concertée (entre l'exploitant, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme et, le cas échéant, le propriétaire) du nouvel usage du site et du niveau de dépollution lui correspondant. Mais elle ne pourra s'appliquer qu'aux installations classées d'ores et déjà existantes n'ayant pas encore cessé définitivement leur exploitation. À

Cet état du droit conforte une tentation à laquelle nombre de collectivités locales n'ont pas résisté. Suivant l'exemple britannique⁽⁶⁴⁾, beaucoup d'élus locaux ont choisi de maintenir une vocation économique à la plupart des friches urbaines. Cette attitude ne s'explique pas seulement par des considérations financières : le maire est en effet « devenu, aux yeux de la population qu'il administre, le comptable de l'activité économique et de l'emploi dans sa commune »⁽⁶⁵⁾. L'existence de friches urbaines est alors susceptible de constituer un instrument d'intervention économique, au titre de l'immobilier d'entreprise⁽⁶⁶⁾. L'article R. 1511-19 du code général des collectivités territoriales permet notamment aux collectivités territoriales et à leurs groupements « d'acquérir des immeubles industriels existants et, afin d'en favoriser la réutilisation, les rétrocéder ou les louer, après rénovation, en accordant à l'entreprise acquéreur ou locataire un rabais, les collectivités prenant en charge au maximum la différence entre le prix de revient après rénovation et le prix correspondant aux conditions du marché ». Le coût d'un tel réaménagement pour la collectivité est alors en principe réduit⁽⁶⁷⁾.

Le déclin des industries employant une main-d'œuvre nombreuse est cependant tel que cette perspective ne semble devoir être tracée sans qu'une entreprise manifeste préalablement son intention de s'implanter dans la friche. L'attente d'une telle solution de substitution risque fort de se révéler infructueuse pour la collectivité. Par contre, la recherche d'une autre solution économique est davantage envisageable. Pour les friches situées dans des centres urbains ou dans leur périphérie immédiate, la création de nouveaux espaces commerciaux constitue sans doute la voie la moins aventureuse, sous réserve, pour les entreprises qui s'y implantent, d'une adéquation entre leurs produits et la clientèle locale. Reste qu'en matière d'immobilier d'entreprise, l'offre des collectivités locales semble d'ores et déjà largement supérieure aux besoins des entreprises. Le risque est réel de voir de telles friches, dont la vocation économique a été maintenue, rester inutilisées.

Le choix d'une autre utilisation pour les friches urbaines est maintenant fréquent. Il reste caractérisé par la volonté de « reconnaître à l'usine sa place et son rôle dans l'espace urbain, avec ses

défaut d'accord, le 2^e alinéa relatif à la définition minimale de la remise en état est évidemment applicable. Pour plus de précision, voir mon étude intitulée : Installations classées : la définition légale de l'étendue de la remise en état, *RD imm.* 2003, n° 5, p. 415.

(64) Cf. Chris Couch, Grande-Bretagne : traitement économique des friches industrielles, *Études foncières* 1993, n° 61, p. 42.

(65) Concl. Arnaud Cazin d'Honincthun sur CE 10 mai 1985, SA Boussac Saint-Frères, *AJDA* 1986, p. 435. Dans cette affaire, la commune avait proposé à cette société de trouver un repreneur pour l'établissement qu'elle entendait fermer. En contrepartie de l'absence de versement des indemnités de licenciement en cas de reprise, la société s'engageait à céder au franc symbolique le site industriel à la commune.

(66) Claude Devès, Les aides à l'immobilier d'entreprise, in *L'encadrement juridique des aides des collectivités territoriales aux entreprises* (colloque d'Orléans, 29 mai 1999), *Cahiers de droit de l'entreprise* 1998, suppl. n° 1, p. 24.

(67) Citant une circulaire du ministre de l'intérieur en date du 12 avril 1999, Jacques Moreau précise que « les travaux de dépollution de ces immeubles en vue de leur nouvelle affectation ne peuvent être pris en charge par les communes, département ou région » (*L'immobilier d'entreprise forme d'aide indirecte des collectivités locales, Mélanges Benoît Jeanneau*, Dalloz 2002, p. 605). La cession pourra même être réalisée au franc symbolique, dans la mesure où des motifs d'intérêt général constitueront une contrepartie suffisante (CE sect. 3 nov. 1997, C^{me} de Fougerolles, *Rec. CE* p. 391). Dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement a même admis incidemment que « le terrain ait un prix négatif, c'est-à-dire que le propriétaire accepte de payer pour s'en défaire (cas de terrains nécessitant d'importants travaux avant toute utilisation : dépollution par exemple) » (concl. Laurent Touvet, *RFDA adm.* 1998, p. 18). Ceci ne semble toutefois admissible qu'à l'égard des sites orphelins, ceux pour lesquels il n'a pas été possible de trouver un débiteur à l'obligation de remise en état.

qualités propres dans le paysage de la ville et sa valeur symbolique pour les habitants »⁽⁶⁸⁾. En témoigne la vocation patrimoniale qui leur est parfois dévolue, de manière à perpétuer une mémoire collective⁽⁶⁹⁾. Les friches urbaines sont essentiellement utilisées pour des équipements publics. Leur implantation dans des zones urbaines et leur étendue les rendent en effet particulièrement adaptées à accueillir le public, qu'il s'agisse d'universités, de médiathèques, etc. Les usages culturels dont font l'objet des friches sont nombreux⁽⁷⁰⁾. Il suffit de penser à la friche marseillaise de la Belle de Mai. On peut encore mentionner le musée d'Orsay issu du réaménagement d'une gare ferroviaire désaffectée. Même une affectation à l'habitat est susceptible d'être envisagée, notamment dans les anciennes usines du textile.

Le financement de ce type de réaménagement constitue une contrainte importante. Il est fréquemment l'un des enjeux des contrats par lesquels se concrétisent les politiques d'aménagement du territoire et de la ville. Lorsque les friches sont situées sur le territoire de communes rencontrant des difficultés importantes, le financement croisé de telles opérations est bien souvent la condition *sine qua non* de leur réaménagement. Il est par ailleurs remarquable que le décret du 3 octobre 2000 relatif aux subventions de l'État pour les projets d'investissement dans le champ de l'urbanisme et du logement déroge aux règles générales fixées par le décret du 16 décembre 1999 en ce qui concerne les friches. L'article 1^{er} 3° permet notamment de subventionner jusqu'à une hauteur de 100 % « l'action foncière, lorsqu'elle est assurée par un organisme autre qu'une collectivité publique, dans les conditions ci-après : - pour le financement d'actions d'observation et d'études préalables à la mise en œuvre d'une politique foncière ; - pour le financement d'actions foncières liées à la réalisation de logements sociaux, à des actions de restructuration urbaine ou au traitement de friches »⁽⁷¹⁾.

Le choix de l'utilisation future des friches dépend étroitement des circonstances de fait, essentiellement de la situation précise des terrains, des modifications réalisables et de leurs coûts. Car les collectivités locales ou leurs groupements déterminent en effet à leurs risques et périls la nouvelle utilisation de la friche. Mais, même le maintien d'une friche urbaine en réserve foncière ne peut faire l'économie d'une remise en état, du fait de sa dimension symbolique pour la population. Leur traitement paysager est en tout état de cause « indispensable pour signaler que la page est tournée, que l'avenir est ailleurs et que les citoyens concernés en ont pris conscience et qu'ils s'attachent à préparer une autre étape de l'histoire de leur ville. C'est enfin et surtout une question d'image de marque et d'efficacité commerciale, le préalable indispensable à toute mesure efficace de diversification »⁽⁷²⁾.

En tout état de cause, c'est essentiellement à travers le droit de l'urbanisme que s'exprime la volonté de réaménagement. L'objet de ce droit tend en effet à s'étendre des seules constructions

(68) Jacques de Courson, Les friches industrielles. Vers une stratégie de reconquête, *Études foncières* 1980, n° 9, p. 4.

(69) Fabien Desage, *Le centre historique minier de Lewarde: ressorts et enjeux d'un lieu de mémoire en bassin minier*, mémoire IEP Lille, 1998.

(70) *Friches industrielles, lieux culturels*, La Documentation française 1994.

(71) Voir aussi les remarques de Luc Vasselín et Catherine Badlou, L'action de l'État pour le renouvellement urbain, *Études foncières* 2001, n° 93, p. 13.

(72) *Les grandes friches industrielles*, La Documentation française 1985, p. 22.

aux usages du territoire ⁽⁷³⁾. La destination des friches urbaines est donc affirmée dans les documents d'urbanisme, essentiellement les plans d'occupation des sols auxquels les plans locaux d'urbanisme se substituent maintenant. Au sein de ces derniers, l'usage des friches peut résulter tant du règlement que du projet d'aménagement et de développement durable ⁽⁷⁴⁾. Quant aux opérations de réaménagement des friches, elles sont menées selon les procédures habituelles, la zone d'aménagement concerté étant la plus souvent utilisée.

Dans ce cadre, le réaménagement des friches est susceptible de produire un effet de levier sur les espaces urbains situés à leurs abords : les retrouvailles avec un usage, comparable ou non à l'usage antérieur du site, peuvent valoriser par elles-mêmes l'urbanisation de l'ensemble du secteur, en permettre la restructuration, notamment dans les vieilles villes d'industrie, et relancer un marché immobilier jusque-là anémié par l'intensité du sentiment de déclin. À l'égard de la population, de telles opérations peuvent aussi renverser les perspectives symboliques et restaurer par là même une confiance en l'avenir. Dans de nombreuses villes, le réaménagement des friches constitue donc un impératif du renouvellement urbain.

(73) Yves Jégouzo, L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme, *BJDU* 4/2001, p. 226.

(74) Le troisième alinéa de l'article L. 512-12 du code de l'environnement, issu de la loi du 30 juillet 2003, permet d'ailleurs à ces documents d'urbanisme de produire des effets pour éviter la constitution des friches en permettant leur changement d'usage. La définition minimale de l'étendue de la remise en état des sites ayant été exploités par des installations classées connaît en effet une exception : « lorsqu'elle est manifestement incompatible avec l'usage futur de la zone, apprécié notamment en fonction des documents d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle l'exploitant fait connaître à l'administration sa décision de mettre l'exploitation à l'arrêt définitif et de l'utilisation des terrains situés en voisinage du site, le préfet peut fixer (...) des prescriptions de réhabilitation plus contraignantes permettant un usage du site cohérent avec ces documents d'urbanisme ». La cohérence entre le niveau de dépollution susceptible d'être requis et l'environnement immédiat du site pourra même être imposée lorsque les autorités compétentes en matière d'urbanisme n'auront pas su anticiper la fermeture de l'installation classée, dans l'exacte mesure où l'urbanisation du reste de la zone fait par elle-même nettement obstacle à un nouvel usage industriel du site. Il en ira vraisemblablement de même lorsque la révision ou la modification de ces documents n'aura pas été menée à son terme à la date à laquelle l'exploitant fera connaître son intention de cesser son activité. Pourraient ainsi être contrecarrées des pratiques par lesquelles l'exploitant fermerait son installation avant l'entrée en vigueur de documents d'urbanisme de nature à accroître l'étendue de la remise en état pouvant lui être imposée et le coût corrélatif de la dépollution.