



GUILLIER Amélie

#21002400

Mémoire de Fin d'Études

*Sols pollués : quel rôle du maire dans la
gestion du passif industriel ?*

Sous la direction de Madame Marie-Laure LAMBERT-HABIB
Maître de conférences à l'Université Paul Cézanne Aix-Marseille III

Promotion 2011 - 2012

Remerciements

J'adresse mes sincères remerciements à Mme le Professeur Marie-Laure LAMBERT-HABIB, directrice du présent mémoire, pour sa disponibilité et son assistance précieuses,

À l'ensemble du personnel de l'Établissement Public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes, sans lequel je n'aurais pu assimiler les enjeux de la problématique posée par la gestion des sites et sols pollués, et plus particulièrement à M. Mathias Dubreuil, responsable informatique et SIG, grâce à qui j'ai pu retrouver le plan du présent mémoire dans les sinueux chemins des réseaux informatiques de l'établissement,

À MM. Philippe FARDOUX, directeur urbanisme-environnement du Chambon-Feugerolles (Loire), ainsi qu'à M. Pierre CLOTTE, responsable de l'unité d'expertise de la direction du foncier et de l'immobilier du Grand Lyon, pour les entretiens qu'ils ont bien voulu m'accorder et les points qu'ils m'ont engagée à aborder au cours de mon travail.

À Mme le Professeur Laure PANTALACCI et MM. les professeurs Bernard DISSLY et Philippe BILLET pour leur fastidieux travail de relecture, leur bienveillance et leurs conseils avisés,

À l'Université d'Aix-Marseille, et notamment le secrétariat du Centre d'Études Juridiques d'Urbanisme, pour la qualité de ses services.

Sommaire

Titre I : Le maire dans la gestion des sites et sols pollués en matière d'ICPE : un rôle évolutif

Chapitre I : Mise en œuvre de la législation relative aux ICPE : un domaine réservé au préfet

Section 1 : Le préfet, titulaire légal du pouvoir de police spéciale en matière d'ICPE

Section 2 : Intervention du maire sur le terrain de la police des ICPE en dehors des cas prévus par les textes relatifs aux pollutions du sol : voies jurisprudentielles et procédurales

Chapitre II : Gestion des pollutions du sol en matière d'ICPE : une intervention du maire limitée

Section 1 : Un rôle d'importance relative lors de la procédure d'autorisation de l'installation classée

Section 2 : Intervention du maire dans la procédure de cessation d'activité de l'installation classée : une avancée « à reculons »

Titre II : Une extension possible de la police des déchets aux sols ?

Chapitre I : Pouvoirs de police du maire en matière de déchets : un champ d'application étendu par les jurisprudences interne et communautaire

Section 1 : Identification de l'autorité de police compétente en matière de déchets et articulation avec la police des ICPE : vers une émancipation du maire

Section 2 : Fluctuations du rôle du maire en matière de déchets : l'influence de la jurisprudence communautaire

Chapitre II : Directive déchets : une restriction des pouvoirs du maire en matière de sols pollués compensée par la responsabilité environnementale ?

Section 1 : Adoption de la directive cadre sur les déchets et sa transposition en droit interne : un espoir de sauvegarde des pouvoirs du maire matière de sites et sols pollués

Section 2 : La responsabilité environnementale, une solution de dernier recours ?

Conclusion

Bibliographie

Introduction

« La frontière entre urbanisme et environnement semble [...] n'avoir jamais existé, sinon dans l'esprit de ceux qui croient que l'environnement est limité à la flore et la faune, et le droit de l'urbanisme à l'espace urbain », écrivait déjà Michel Prieur en 1993¹. Il est en effet absolument inconcevable d'envisager l'édiction de règles d'urbanisme sans prendre en compte celles relatives à la protection de l'environnement. Nombre d'entre elles ont d'ailleurs fait l'objet d'intégrations au Code de l'urbanisme tant elles s'avèrent incontournables : c'est notamment le cas des lois dites « Montagne » et « Littoral », dont les dispositions doivent être reprises dans les documents d'urbanisme supra-communaux que sont les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT), eux-mêmes opposables aux Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), lesquels assurent leur respect lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme individuelles. L'observation que faisait, il y a bientôt vingt ans, M. Prieur, n'a fait que s'affirmer depuis lors et trouve à s'appliquer chaque jour davantage, compte tenu de la prise en compte croissante par la société des impératifs de protection des intérêts de l'environnement et du recul simultané d'une conception anthropocentriste de ce dernier².

Dans le domaine des sites et sols pollués qui nous intéresse, elle trouve encore un terrain de prédilection dans la mesure où les projets d'aménagement urbain mis en œuvre sur le territoire communal et qui relèvent nécessairement du droit de l'urbanisme³ ne peuvent être conçus sans intégrer l'existence d'une friche industrielle dont la qualité des sols est susceptible d'avoir un impact sur la santé humaine. Les impératifs d'économie d'espace et de lutte contre l'étalement urbain, instaurés par la loi dite « SRU » en 2000⁴ et sans cesse réitérés depuis lors, font du recyclage foncier une priorité de l'aménagement territorial et rendent indispensable cette prise en compte. En effet, on ne pourra envisager un projet de construction, quelle que soit sa finalité, sur un espace exempt de toute urbanisation, mais de préférence sur une friche industrielle, originellement située en dehors de l'agglomération, que l'urbanisation galopante aura fini par enclaver. Malgré l'existence du principe d'indépendance des législations bien connu, il est donc primordial que ces droits de l'urbanisme et de l'environnement coexistent, se complètent et interagissent entre eux, ce dans un double intérêt sanitaire et environnemental.

Le premier est bien connu du fait des scandales sanitaires qui ont éclaté dans la dernière moitié du 20^{ème} siècle, tels que les cas de cancers présentés par les enfants scolarisés à l'école primaire de

¹ M. PRIEUR, « Urbanisme et environnement », in *AJDA* 1993, p. 80.

² Pour preuve la constitutionnalisation de la Charte de l'environnement par la loi constitutionnelle n° 2005-202 du 1^{er} mars 2005, JO du 1^{er} mars 2005.

³ Nombre de ces projets sont en effet mis en œuvre par le biais de Zones d'Aménagement Concerté (L.311-1 C. urb.).

⁴ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JORF n° 289 du 14 décembre 2000, p. 19777.

Vincennes, construite sur le site d'une ancienne exploitation Kodak, et le saturnisme infantile détecté chez les populations riveraines de Noyelles-Godault, aux alentours de l'usine Metaleurop Nord. En revanche, l'intérêt environnemental, lui, ne bénéficie pas de la même publicité. Ce sont pourtant des fonctions essentielles que présente le sol : support des constructions humaines et de l'agriculture, filtrage des eaux pluviales, réservoir de biodiversité. Ces fonctions constituent autant de raisons valables à sa protection. Dernièrement, la découverte de la capacité du sol à absorber le carbone vient allonger la liste. Néanmoins, il apparaît que ce milieu naturel, si riche et bénéfique soit-il pour l'équilibre de l'écosystème, ne fait pas l'objet de mesures de protection appropriées en termes juridiques : en droit interne, c'est le seul qui ne figure pas au livre II du Code de l'environnement auquel se trouvent les dispositions relatives à l'eau et l'air.

La politique de gestion des sites et sols pollués, initiée dans les années 1990, est originellement basée sur trois axes d'action⁵ : recenser, sélectionner et traiter. Le recensement est réalisé au moyen de deux banques de données, BASOL⁶ et BASIAS⁷, qui dressent l'historique respectivement des « sites pollués (ou potentiellement pollués) nécessitant une intervention des pouvoirs publics à titre préventif ou curatif » ainsi que des sites industriels et activités de service. Dans la première base, plus de 4300 sont dénombrés, et l'on peut supposer que les sites non encore connus des pouvoirs publics viendraient significativement allonger la liste. D'après la seconde, plus de 255.000 sites, actifs ou non, ont fait ou doivent faire l'objet de mesures de réhabilitation. Face au défi que représente la remise en état de ces milliers de sites pollués par deux siècles d'activités industrielles intensives, la France a choisi d'adopter une approche que l'on qualifie politiquement de « pragmatique », que certains expliquent par le « refus implicite, dicté par un souci de réalisme économique, de définir les normes permettant de qualifier un site pollué et servant d'objectif aux travaux de dépollution »⁸.

En effet, il n'existe à ce jour aucune définition juridique de la notion de site pollué, bien que le Ministère de l'Environnement⁹ ait pu indiquer voici une vingtaine d'années qu'il s'agissait d'un terrain

⁵ Circulaire du 3 décembre 1993 relative à la politique de réhabilitation et de traitement des sites et sols pollués, complétée par la circulaire du 3 avril 1996 relative à la réalisation de diagnostics initiaux et de l'évaluation simplifiée des risques sur les sites industriels en activité, et la circulaire DPPR/SEI n° 96-208 du 18 avril 1996 relative aux sites et sols pollués.

⁶ Inventaire des sites pollués ou potentiellement pollués par des activités en cours d'exploitation, instauré par la circulaire DPPR/SEI n° 94-I-1 du 9 février 1994 relative au recensement des informations disponibles sur les sites et sols pollués actuellement connus.

⁷ Inventaire historique de sites industriels et activités de service, créé et défini par l'arrêté ministériel du 10 décembre 1998 publié le 16 avril 1999 et deux circulaires DPPR/SEI/BSE/DE n° 99-316 du 26 avril 1999 relatives à la diffusion des inventaires historiques régionaux des sites industriels anciens.

⁸ E. CARLIER, V. MASSET-BRANCHE, « Le droit des sols pollués : nouvelles évolutions, nouvelles problématiques », in *LPA*, 2 Juin 1997, n° 66, p. 4.

⁹ Nous aurons recours à ce terme générique dans une optique de simplification, sans nous astreindre à suivre les fréquentes modifications de l'appellation appliquée à ce ministère dans les dernières années. Rappelons pour mémoire que le Ministère de l'Environnement, comme il a été appelé pour la première fois en 1978, est devenu en 1991 le Ministère de l'Équipement et des Transports, puis en 2007 le Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables. Il prend le nom de Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer en 2009, puis celui de Ministère de l'Écologie, du

« dont le sol ou les eaux souterraines ont été pollués par d'anciens dépôts de déchets ou d'infiltration de substances polluantes »¹⁰. Il s'agit donc en France de « définir les travaux de dépollution au cas par cas en évaluant le risque réel que présente le site pour l'environnement »¹¹. Le développement de cette approche pragmatique, selon laquelle la réhabilitation vise à atteindre un degré de risque acceptable à la fois pour la santé humaine et pour l'environnement en fonction d'un usage déterminé, a conduit au remaniement de cette définition. Le site pollué serait dès lors un bien immobilier qui, « du fait d'anciens dépôts de déchets ou d'infiltration de substances polluantes, présente une pollution susceptible de provoquer une nuisance ou un risque pérenne pour les personnes ou l'environnement »¹².

L'approche française de la « dépollution » n'implique donc pas que toute trace de contamination soit éliminée, contrairement à la politique menée dans certains pays membres de l'Union Européenne tels que le Danemark ou l'Allemagne, dans lesquels la loi fixe un seuil de dépollution à atteindre en tout état de cause. C'est pourquoi l'utilisation de ce terme est à bannir du langage juridique et opérationnel, d'autant qu'il est susceptible d'avoir de fâcheuses conséquences lorsqu'il est inséré dans un acte contractuel. En effet, la dépollution, de même que la décontamination, implique que toute trace de polluant soit ôtée du sol, ce qui est loin d'être le cas. On préférera donc l'expression « réhabilitation » ou « remise en état », qui ne correspond pas non plus à la remise en l'état, sous-entendu l'état initial.

La réhabilitation des sites et sols pollués en France constitue donc un compromis entre les intérêts économiques de l'industriel qui est tenu, dans une certaine mesure, de remettre son site en état, et les impératifs de protection de la santé publique et de l'environnement, ce que l'on peut résumer par la technique dite du bilan coût-avantages. Appliquée à la réhabilitation des sites et sols pollués, cette notion est définie par le guide « Pollution des sols et aménagement urbain », disponible sur le site du Ministère. Elle consiste à équilibrer les critères d'ordre technique, normatif, économique, environnemental et sociopolitique en présence, l'objectif étant de « parvenir au meilleur niveau de protection de l'environnement humain et naturel à un coût raisonnable ». La priorité est donnée au traitement des pollutions « quand cela est techniquement et économiquement possible », mais il est également préconisé de « favoriser les décisions permettant la désactivation de la ou des voie(s) de transfert (mise en contact avec les polluants) ».

En droit français, le « droit des sols pollués », inexistant en tant que tel, s'est donc constitué progressivement sur cette base, influencé en grande partie par les objectifs européens de gestion des pollutions. En droit international et européen, il existe de nombreux textes pour réglementer les activités

Développement Durable, des Transports et du Logement en 2010. Il est aujourd'hui désigné sous l'appellation Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie, ce depuis le 16 mai 2012.

¹⁰ Selon l'article de F. BAVOILLOT, « La question du financement de la dépollution des sites », in *LPA*, 7 Juin 1995, n° 68.

¹¹ E. CARLIER, V. MASSET-BRANCHE, « Le droit des sols pollués : nouvelles évolutions, nouvelles problématiques », *op. cit.*

¹² Page d'accueil du site Internet BASOL.

polluantes, mais aucun pour assurer la protection des sols : sur ce point, le droit communautaire ne déroge pas à la règle – ou l’absence de règle – du droit français. Un projet de directive-cadre sur les sols visant à combler cette lacune, proposé par la Commission le 22 septembre 2006, a été adopté en première lecture par le Parlement Européen en 2007 mais reste bloqué au Conseil Européen depuis lors par l’opposition de cinq états membres que sont l’Autriche, l’Angleterre, l’Allemagne, le Danemark et la France. S’il n’a échappé à personne que l’aboutissement du projet a été empêché par l’action des lobbies (agriculteurs, Medef), on peine à assimiler l’argument avancé par le gouvernement pour expliquer la position de la France : « Nous nous sommes abstenus parce que nous considérons que c’est une directive insuffisante »¹³.

En effet, le texte, remanié sous la présidence française de l’Union Européenne, avait vu sa portée considérablement amoindrie en ne posant quasiment plus d’obligation à la charge des états membres, malgré les déclarations faites au sortir du vote de blocage : « Nous ne demandons pas de vider la directive de sa substance. Nous souhaitons juste élargir l’éventail des méthodologies de diagnostic et donner des priorités de dépollution en fonction de l’utilisation des sols »¹⁴. Néanmoins, la présentation du texte à un groupe de travail *ad hoc* en septembre 2008 n’a pas permis l’obtention d’un consensus. À nouveau débattu en novembre 2009, le projet initial ne satisfait décidément ni les industriels ni les associations de sauvegarde de l’environnement. Passé sous silence depuis la présidence espagnole, le débat semble avoir été relancé cette année¹⁵, mais dans l’attente d’un aboutissement que l’on peut déjà craindre plus favorable aux industriels qu’aux intérêts environnementaux, la législation relative à la protection des sols demeure donc toujours aussi disparate : Code de l’environnement, Code minier, Code rural, etc.

Cette lacune d’un droit des sols à part entière n’empêche pas les problématiques de pollution de se poser avec acuité toujours dans le même cadre : sur le territoire communal. Comme nous l’évoquions plus haut, il est inconcevable de mener un projet d’aménagement sans connaître la qualité des sols qui auront été dépollués, de même qu’un permis de construire ne pourra être délivré s’il existe un risque pour la santé ou la salubrité publiques, celui-ci pouvant être induit par une pollution du sol. La compétence d’urbanisme appartenant à la commune, il est normal que celle-ci ait un rôle à jouer pour concilier réhabilitation des terrains pollués et projets de développement urbain de la collectivité. Cependant, la loi du 19 juillet 1976¹⁶, qui légalise le régime des Installations Classées pour la Protection de l’Environnement que sont les activités industrielles et agricoles potentiellement polluantes, réserve la quasi-totalité des pouvoirs de police spéciale qu’elle instaure à l’État et notamment au préfet de département, ce qui restreint

¹³ Interview de N. KOSCIUSKO-MORIZET, Secrétaire d’État à l’écologie, par L. Noualhat, in *Libération*, 21 décembre 2007.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ La résolution du Parlement Européen du 20 avril 2012 sur la révision du sixième programme d’action pour l’environnement et la définition des priorités du septième programme d’action pour l’environnement s’attache en effet à une gestion durable des ressources ainsi qu’à la protection de la biodiversité, ce qui vise notamment la qualité des sols.

¹⁶ Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l’environnement et son décret d’application n° 77-1133 du 21 septembre 1977, articles L. 511-1 et s. et R. 512-1 et s. C. env.

considérablement les moyens juridiques de la commune pour gérer les problématiques de réhabilitation des sites et sols pollués.

Ce constat est néanmoins à nuancer dans la mesure où le rôle du maire a remarquablement évolué depuis 1976, tant sur le plan législatif que jurisprudentiel : nous nous attacherons à le démontrer au travers du présent mémoire, avec en filigrane la dimension évolutive du droit. Sera d'abord étudiée la répartition évolutive des pouvoirs du préfet et du maire sur le terrain de la législation relative aux ICPE (Titre I). Dans une seconde partie, nous nous interrogerons, en fonction des récentes évolutions du droit en matière de sites et sols pollués, sur la possibilité d'une extension des pouvoirs de police spéciale des déchets aux sols (Titre II).

Titre I : Le maire dans la gestion des sites et sols pollués en matière d'ICPE : un rôle évolutif

La législation relative aux Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) trouve son origine dans le décret impérial du 15 octobre 1810 relatif aux manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode, inspiré par une volonté première de sauvegarde des intérêts environnementaux à laquelle s'ajoute celle, nécessaire, de protection de la santé¹⁷ et de la salubrité publiques, relayée par la loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes¹⁸. Fluctuantes au cours des siècles, les motivations qui mènent le législateur à modifier le champ d'application de ce texte initial sont multiples¹⁹. Reste que, dès 1810, on ne conçoit de confier la responsabilité du contrôle de ces activités potentiellement polluantes à une autorité différente de celle du préfet²⁰, représentant de la l'État s'il en est. C'est ce qui explique que l'administration déconcentrée dispose de la majorité des pouvoirs sur ce terrain (Chapitre 1). Néanmoins, comme a pu l'écrire à juste titre A. Moustardier, « la difficulté environnementale prend place sur le territoire de [la] commune »²¹, aspect incontestable qui justifie l'intervention de son représentant en la matière. Le législateur semble s'y être résigné depuis un certain temps, mais sa réticence est palpable : le rôle du représentant de la commune est largement restreint par les textes, et davantage par la pratique (Chapitre 2).

Chapitre I : Mise en œuvre de la législation relative aux ICPE : un domaine réservé au préfet

Comme celui de 1810 puis de 1917²², le législateur de 1976 envisage le préfet comme représentant de l'État garant de la sécurité et de la salubrité publiques et le met donc au centre du dispositif en lui

¹⁷ S'agissant des établissements bientôt désignés « insalubres et incommodes », le rapport et projet de décret relatif aux manufactures et établissements qui répandent une odeur insalubre ou incommode rédigé par le ministère de l'intérieur fait état d'« exhalaisons nuisibles à la végétation des plantes et à la santé des hommes ».

¹⁸ Loi n° 1917-12-19 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes, intégralement abrogée par l'article 29 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux ICPE avec effet au 1^{er} janvier 1977.

¹⁹ C. CANS, « La législation des installations classées de 1976 : un exemple de stabilité ? Anatomie d'une loi », in *BDEI* 2006, supplément : Actes du colloque « Les 30 ans de la loi ICPE ».

²⁰ Art. 2 du décret impérial de 1810 et art. 4 de la loi de 1917 précitée.

²¹ A. MOUSTARDIER, « Les pouvoirs spécifiques du maire en matière de réhabilitation des sites et sols pollués », in *BDEI* 2005, n° 4.

²² Le juge administratif consacre par ailleurs l'exclusivité du rôle du préfet en tant qu'autorité compétente pour mettre en œuvre la police spéciale des établissements dangereux, insalubres et incommodes telle qu'issue de la loi de 1917 : CE, 8 mars 1985, Association Les Amis de la Terre, req. n° 24557, Lebon 73.

confiant une large majorité des pouvoirs : la gestion de l'installation classée, depuis la délivrance de l'autorisation d'exploiter *lato sensu*²³ jusqu'à la mise à l'arrêt de l'activité relève donc de son ministère (Section 1). L'exclusion quasi-totale du maire dans ce domaine reflète une volonté législative qui a parfois été mise à mal par la jurisprudence (Section 2).

Section 1 : Le préfet, titulaire légal du pouvoir de police spéciale en matière d'ICPE

L'on admettra que le maire n'est pas l'autorité la mieux à même d'exercer les pouvoirs confiés à l'autorité déconcentrée de l'État dans le département en raison de la nécessité évidente d'impartialité et des questions de responsabilité afférant aux risques qui doit être endossée par l'État, mais il n'en reste pas moins que ce premier subira tôt ou tard les conséquences de la cessation d'une ICPE. Si ces pouvoirs de police attribués au préfet sont, en un sens, voués à « autoriser le risque »²⁴, ils ont également pour objet la prévention et la gestion des pollutions pouvant résulter de l'activité de l'installation tout au long de son exploitation jusqu'à sa mise à l'arrêt (§1). Néanmoins, la remise en état du site, condition *sine qua non* de la protection des intérêts sanitaires et environnementaux, nécessite l'engagement de responsabilité d'un exploitant solvable. Le débat n'est pas clos, mais la jurisprudence a permis de répondre aux nombreuses questions ainsi posées par la recherche d'un tel débiteur (§2).

§ 1 : Prévention et gestion des pollutions du sol : un rôle préfectoral prépondérant

Les prérogatives à disposition du préfet au titre de la législation relative aux installations classées et visant à apporter une réponse aux problématiques de pollution du sol peuvent se diviser en trois catégories temporelles : les modalités d'autorisation d'exploiter une ICPE (A), les prescriptions susceptibles d'être prises à l'encontre de l'exploitant en cours d'exploitation (B) ; enfin, celles intervenant lors de la cessation d'activité de l'ICPE (C).

A. Modalités de délivrance de l'autorisation d'exploiter une ICPE permettant la prévention d'un risque de pollution des sols

Le décret du 21 septembre 1977²⁵ pris pour l'application de la loi du 19 juillet 1976 précise le contenu de la demande d'autorisation que présente le demandeur au préfet. Parmi les documents relatifs à

²³ L'expression « autorisation d'exploiter » correspondra toujours, sauf indication contraire, à une autorisation préfectorale au sens large, sans distinction des différents régimes auxquels peuvent être soumises les installations selon leur classement dans la nomenclature de référence.

²⁴ D. DEHARBE, « Autoriser le risque – Des fonctions de la police des installations classées », in *Dr. env.* 2006, n° 141, p. 251.

²⁵ Décret n°77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, art. R.512-2 et s. C. env.

la protection de l'environnement et donc à la prévention de la pollution figurent les études d'impact et de dangers, obligatoires pour les installations soumises au régime de l'autorisation. Elles ont respectivement pour finalité le recensement des inconvénients et dangers que l'installation est susceptible de présenter pour l'environnement ainsi que des moyens mis en œuvre pour les « supprimer, limiter ou compenser »²⁶ et de « la consistance et l'organisation des moyens de secours privés dont le demandeur dispose »²⁷. C'est peut-être par ce biais que l'on imaginait alors la prévention du risque de contamination des sols.

Par la suite, les décrets du 25 février 1993²⁸ et du 9 juin 1994²⁹ ainsi qu'une circulaire datée du même jour³⁰ viennent renforcer ces prescriptions en précisant le contenu de ces deux études. Sans rentrer dans une description exhaustive de ces textes, il convient de souligner une volonté législative de prise en compte plus large et plus approfondie des intérêts environnementaux. Dans le cadre de l'étude de dangers, le recours à la tierce expertise peut être requis par le préfet « lorsque l'importance des dangers le justifie », et ce à tout moment de la procédure³¹. Néanmoins, seules les installations soumises à autorisation demeurent soumises à l'observation de telles formalités ; en outre, l'on envisage ici les risques majeurs pouvant être causés par l'exploitation de l'installation et non la potentielle contamination des sols.

La loi dite « Bachelot » du 30 juillet 2003³² légalise le contenu de l'étude de dangers³³, dont l'actualisation peut être demandée à tout moment par voie d'arrêté préfectoral³⁴. Parallèlement, le recours à l'expertise critique pour les installations dites « Seveso » est systématisé après l'accident de l'usine AZF à Toulouse. Sur ce point, un auteur relève qu'en l'absence d'engagement de responsabilité administrative ou pénale de l'expert, « il n'est pas sûr que l'on échappe à des études de complaisance où le client pèse en tant que tel sur l'expertise [pouvant conduire] à une privatisation larvée du risque en France »³⁵.

En dehors de ces évolutions juridiques textuelles, force est de constater que la jurisprudence a pu faire preuve d'un certain laxisme à l'égard d'industriels demandeurs d'autorisation au nom des intérêts économiques de ces derniers. Pour D. Deharbe, c'est « le juge administratif lui-même [qui] rend le plus

²⁶ L'article 3, 4° du décret de 1977 renvoie à l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, aujourd'hui codifié à l'art. R.512-6 4° C. env.

²⁷ Art. 3, 5° du même décret, aujourd'hui codifié à l'art. R.512-6 5° C. env.

²⁸ Décret n° 93-245 du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques et modifiant le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et l'annexe du décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi n° 83-530 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

²⁹ Décret n° 94-484 du 9 juin 1994 modifiant le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées, C. HUGLO, C. LEPAGE, *LPA*, 13 juillet 1994, n° 83.

³⁰ Circulaire du 9 juin 1994 relative au décret n° 94-484 daté du même jour modifiant le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977.

³¹ Art. 8 du décret du 9 juin 1994, préc.

³² Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, *JORF* n° 175 du 31 juillet 2003, p. 13021.

³³ Art. 4 de la loi du 30 juillet 2003, préc., codifié à l'art. L.512-1 C. env.

³⁴ Art. 18 du décret du 21 septembre 1977, préc., codifié à l'art. R.512-31 C. env.

³⁵ D. DEHARBE, « Autoriser le risque – Des fonctions de la police des installations classées », *op. cit.*

bel hommage environnemental à la liberté d'entreprendre »³⁶, en prononçant la légalité des autorisations provisoires délivrées par le préfet sans études de danger et d'impact au nom des « graves conséquences d'ordre économique ou social »³⁷ que pouvait présenter la suspension d'activité de l'installation classée en question. Si ce n'est le juge qui assume le rôle d'arbitre « entre les impératifs antinomiques que sont l'essor industriel et la protection de l'environnement »³⁸, c'est alors « l'État [qui] se pose en écran protecteur entre industriels et citoyens »³⁹.

Par ailleurs, l'obligation pour le préfet de demander la constitution de garanties financières, introduite à la loi de 1976 par celle de 1992⁴⁰, a été traduite par le décret du 9 juin 1994. Elle permet d'assurer la surveillance du site, le maintien en sécurité de l'installation, les interventions éventuelles en cas d'accident avant ou après la fermeture et la remise en état lors de la mise à l'arrêt définitif. Initialement prévues pour les carrières et installations de stockage de déchets, ces garanties sont étendues aux installations présentant des risques importants de pollution et d'accident. Elles peuvent être mises en œuvre en cas de non exécution par l'exploitant des opérations qui lui ont été imposées par la préfecture, en cas d'application de sanction administrative (consignation, mesure d'office ou suspension), ou en cas de disparition juridique de l'exploitant, le changement d'exploitant pouvant donner lieu à autorisation préfectorale assurant la constitution de garantie du repreneur. C'est aujourd'hui l'article L.516-1 du Code de l'environnement qui pose cette obligation pour [l]es « installations [...] présentant des risques importants de pollution ou d'accident [et] [l]es carrières ou [l]es installations de stockage de déchets », dont l'article R.516-1 vient préciser la nature⁴¹.

Cette série de précautions obligatoires, si elles tendent à assurer le respect de l'environnement, ne peuvent pallier toutes sortes de risques survenant ultérieurement, d'où l'importance des prescriptions pouvant être prises par la suite, en cours d'activité mais surtout lors de la mise à l'arrêt de l'exploitation.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ CE, 15 octobre 1990, Province de Hollande septentrionale, req. n° 80523, Lebon p. 277, cité par D. DEHARBE, *op. cit.*

³⁸ E. CARLIER, V. MASSET-BRANCHE, « Le droit des sols pollués : nouvelles évolutions, nouvelles problématiques », *op. cit.*

³⁹ P. LASCOUMES, cité par D. DEHARBE, *op. cit.*

⁴⁰ Art. 6 de la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement, JORF n° 162 du 14 juillet 1992, p. 9461, modifiant l'art. 4 de la loi du 19 juillet 1976 relative aux ICPE, codifié à l'art. L.516-1 C. env.

⁴¹ L'art. 13 de l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement, JORF n° 0010 du 12 janvier 2012, p. 564, modifie les renvois du texte : il ne s'agit plus des art. L.541-26 et L.514-1 mais de l'art. L.171-8, qui compile à droit relativement constant les sanctions administratives applicables en cas d'inobservation des dispositions du code de l'environnement.

B. Prescriptions complémentaires pouvant être prises durant la période d'activité de l'installation

Celles-ci peuvent être mises en œuvre dans le cadre de l'article 18 du décret précité du 21 septembre 1977⁴² selon lequel « Des arrêtés complémentaires peuvent être pris sur proposition de l'inspection des installations classées et après avis du Conseil départemental d'hygiène. Ils peuvent fixer toutes les prescriptions additionnelles que la protection des intérêts mentionnés à l'article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1976 rend nécessaires ». C'est sur ce fondement que le Ministère de l'Environnement enjoint aux préfets de prescrire des études environnementales par une circulaire de 1993⁴³ prévoyant le recensement des sites pollués sur la base d'études de sols réalisées par les exploitants eux-mêmes. Or, il apparaît que l'administration est tenue de réunir suffisamment d'éléments de nature à établir l'existence d'un risque pour l'environnement avant d'imposer à l'exploitant des études complémentaires par arrêté⁴⁴.

Cette difficulté aboutit à la modification de l'article 6 de la loi de 1976 par la loi du 4 janvier 1993⁴⁵ qui y ajoute un second alinéa prévoyant que « En vue de protéger les intérêts visés à l'article 1^{er}, le représentant de l'État peut prescrire la réalisation des évaluations et la mise en œuvre des remèdes que rendent nécessaires soit les conséquences d'un accident ou incident survenu dans l'installation, soit les conséquences entraînées par l'inobservation des conditions imposées en application de la présente loi. Ces mesures sont prescrites par des arrêtés pris, sauf cas d'urgence, après avis de la commission départementale consultative compétente. » Cette nouvelle disposition permet donc de prescrire à l'exploitant les études nécessaires au recensement des sites pollués.

Parallèlement, elle favorise également la remise en état en cours d'exploitation, ce qui permet corrélativement de minimiser la charge financière de celle-ci lors de la cessation définitive de l'activité, modalité qui devient une priorité du Ministère au milieu des années 1990⁴⁶. La possibilité pour le préfet de prendre des mesures complémentaires en cours d'exploitation et non plus seulement lors de la cessation d'activité a par ailleurs reçu un écho favorable en jurisprudence⁴⁷, malgré l'affirmation du principe prétorien selon lequel l'administration doit rapporter la preuve du lien de causalité entre pollution et activité polluante⁴⁸. Ainsi, est illégal l'arrêté prescrivant la réalisation d'une étude diagnostic sur une

⁴² Aujourd'hui codifié aux art. L.512-3 C. env. (autorisation), L.512-7-5 (enregistrement) et L.512-12 (déclaration).

⁴³ Circulaire du 3 décembre 1993 relative à la politique de réhabilitation et de traitement des sites et sols pollués.

⁴⁴ TA Lille, 22 juin 1995, SA Case Poclain, req. n° 94175, *CPEN Bull.* n° 212 du 15 novembre 1995, p. 7297.

⁴⁵ Loi n° 93-3 du 4 janvier 1993 relative aux carrières, *JORF* n° 3 du 4 janvier 1993, p. 233.

⁴⁶ Circulaire du 3 avril 1996 relative à la réalisation de diagnostics initiaux et de l'évaluation simplifiée des risques sur les sites industriels en activité et circulaire DPPR/SEI n° 96-208 du 18 avril 1996 relative aux sites et sols pollués, toutes deux abrogées par la circulaire du 8 février 2007 relative aux sites et sols pollués – Modalités de gestion et de réaménagement des sites pollués, *BO min. Ecologie et dév. durable* n° 2007/13, 15 juillet 2007.

⁴⁷ CE, 24 mars 1978, Sté La Quinoléine et ses dérivés, req. n° 01291, *Lebon* 156.

⁴⁸ *Ibid.*

ancienne décharge, dès lors qu'il ne donne aucune indication sur la nature et l'éventuelle nocivité des déchets mais se borne à faire état de simples craintes et présomptions⁴⁹.

Ces mesures complémentaires prises en cours d'exploitation n'atteignent évidemment pas le niveau d'exigence de celles qui seront prises lors de la mise à l'arrêt définitif de l'activité, surtout lorsqu'un changement d'usage est envisagé.

C. Prescriptions relatives à la remise en état du site après mise à l'arrêt définitif de l'exploitation

La loi originelle de 1976 relative aux ICPE souligne la sensibilité précoce du législateur à la défense des intérêts environnementaux tout en ne prévoyant, paradoxalement, aucune mesure de réhabilitation du sol. Elle se borne en effet à y soumettre les installations « 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 »⁵⁰. Il faut attendre le décret d'application du 21 septembre 1977 pour que soient instaurées les modalités de mise à l'arrêt de l'installation, celles-ci correspondant, à peu de choses près, à celles du droit positif : « L'exploitant doit remettre le site de l'exploitation 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. À défaut, il peut être fait application de l'article 23 de cette loi »⁵¹, lequel prévoit les sanctions administratives pouvant être prises par le préfet, à l'issue du délai fixé par la mise en demeure, en cas d'inobservation des prescriptions par l'exploitant. Il s'agit alors de l'exécution d'office des travaux aux frais de ce dernier, de la consignation des sommes nécessaires entre les mains d'un comptable public et de la suspension du fonctionnement de l'installation, après avis du Conseil départemental d'hygiène, jusqu'à l'exécution des mesures prescrites.

Plus tardivement, le décret précité du 9 juin 1994 vient compléter ces dispositions en ajoutant un article 34-1 au décret de 1977 qui distingue les modalités de la procédure de remise en état selon qu'il s'agit d'une installation classée soumise à autorisation ou à déclaration. Pour les premières, l'exploitant doit transmettre au préfet un dossier comportant un plan à jour des terrains d'emprise de l'installation ainsi qu'un mémoire sur l'état du site. Une fois les travaux achevés, l'exploitant doit en informer le préfet, l'inspection dresse alors un procès-verbal de récolement. Pour les secondes, l'exploitant se contente d'indiquer les mesures de remise en état du site, prises ou envisagées, pour lesquelles il est délivré un

⁴⁹ TA Strasbourg, 27 septembre 1994, SA Raisch c/ Préfet du Bas-Rhin, req. n° 932033.

⁵⁰ Art. 1^{er} de la loi du 19 juillet 1976, préc., aujourd'hui codifié à l'art. L.511-1 C.envt.

⁵¹ Art. 34 du décret du 21 septembre 1977, préc., dont on retrouve l'essence aux art. L.512-6-1 (autorisation), L.512-7-7 (enregistrement) et L.512-12-1 (déclaration).

récépissé. La circulaire du 10 décembre 1999⁵² vient préciser les principes applicables à la prescription des travaux de réhabilitation, en accord avec l'approche pragmatique développée jusqu'alors : un diagnostic approfondi de l'état environnemental du site ainsi qu'une Étude Détaillée des Risques (EDR) permettent de déterminer les enjeux à protéger et de prescrire la réhabilitation correspondante.

La procédure de cessation d'activité des ICPE a été remaniée par la loi Bachelot⁵³ qui donne valeur législative au principe de remise en état en intégrant au Code de l'environnement un article L.512-17⁵⁴ dont les dispositions sont assez similaires avec celles du décret de 1977. Ce faisant, la loi consacre également la notion d'usage futur et intègre enfin l'intervention du maire à la procédure⁵⁵. Nous réserverons le développement sur ce sujet pour le second chapitre du présent titre.

Reste que ces prescriptions administratives n'ont guère d'effet lorsqu'elles sont adressées à un exploitant insolvable ou non identifiable. Si l'État fait figure de « garant ultime en matière de sols pollués »⁵⁶ au nom de la protection de la santé et de la salubrité publiques, la remise en état d'un site se chiffre généralement en millions d'euros. Il s'est donc avéré nécessaire d'engager la responsabilité d'un débiteur à même de réaliser la réhabilitation. Cette recherche a animé les débats jurisprudentiels et doctrinaux pendant de nombreuses années.

§ 2 : L'autorité préfectorale à la recherche d'un débiteur pour la remise en état des sites pollués : une quête de longue haleine

L'absence de responsable connu et solvable est un cas problématique qui apparaît notamment en présence de sites contaminés par une pollution historique. La jurisprudence s'est donc montrée relativement compréhensive avec la nécessité d'engager la responsabilité d'un débiteur en précisant la notion d'exploitant telle qu'envisagée par la loi de 1976 et le décret de 1977, avec toutefois une certaine réserve sur la mise en cause du propriétaire non exploitant (A). Les situations de société débitrice en liquidation judiciaire ainsi que la survenance d'un délai de prescription au-delà duquel il n'est plus possible de prescrire des mesures à l'exploitant ne facilitent pas la tâche de l'administration (B).

⁵² Circulaire du 10 décembre 1999 relative aux sites pollués et aux principes de fixation des objectifs de réhabilitation.

⁵³ Loi du 30 juillet 2003, préc., art. 27.

⁵⁴ Aujourd'hui reproduit aux art. L.512-6-1 (autorisation), L.512-7-7 (enregistrement) et L.512-12-1 (déclaration).

⁵⁵ Cf. *infra*, Chapitre II.

⁵⁶ Y. RAZAFINDRATANDRA, « Sites, paysages et espaces naturels : l'État, garant ultime en matière de sites pollués », in *Dr. env.*, juin 2007.

A. Prise en compte de la nécessité d'un responsable dans le respect du principe pollueur-payeur : délimitation jurisprudentielle de la notion d'exploitant

Expressément envisagé en tant que tel à l'article 34 du décret de 1977, puis à l'article 34-1 tel que créé par celui de 1994⁵⁷, l'exploitant est le débiteur de premier rang de l'obligation de remise en état. Précisons d'emblée qu'il doit s'agir de l'exploitant dont l'activité est en cause⁵⁸, conformément au respect du principe pollueur-payeur⁵⁹, bien que sa responsabilité puisse être élargie en dehors du site de son installation⁶⁰. Le juge administratif assimile l'exploitant au titulaire d'une autorisation administrative d'exploiter qui met en œuvre l'exploitation ; pour autant, l'exploitant de fait a pu également être tenu pour responsable de la remise en état⁶¹.

Dans le cas particulièrement fréquent de la succession d'exploitants sur un même site, il a d'abord été considéré que l'absence de déclaration de changement d'exploitant était de nature à faire obstacle à l'engagement de responsabilité du nouvel exploitant⁶². Seul le dernier exploitant ayant régulièrement succédé à son prédécesseur pouvait donc être tenu de l'obligation de remise en état⁶³, d'autant plus lorsque le repreneur ne s'était substitué que temporairement⁶⁴. On a ensuite opéré une distinction entre l'exercice d'activités identiques ou distinctes. Dans le premier cas, on faisait application de la tendance développée par les juges du fond, selon laquelle le dernier exploitant était débiteur de l'obligation de remise en état, sauf substitution régulière. Dans le cas d'activités distinctes, le principe pollueur-payeur obligeait chaque exploitant à procéder à la dépollution se rattachant à son activité⁶⁵. Le Conseil d'État retient finalement

⁵⁷ D'abord codifié à l'art. L.512-17 par la loi Bachelot, le terme est aujourd'hui réparti entre les sections 1, 2 et 3 du second chapitre du titre 1^{er} du livre V de la partie législative du Code de l'environnement.

⁵⁸ CE, 10 janvier 2005, Sté Sofiservice, req. n° 252307, Lebon 13.

⁵⁹ Consacré par la loi dite « Barnier » n° 95-101 du 2 février 1995, figurant aujourd'hui à l'art.L110-1 C. env. On retrouve l'idée force de la directive n° 2004/35/CE relative à la responsabilité environnementale que l'on évoquera par la suite, *cf. infra*, Titre II, Chapitre II, Section 2.

⁶⁰ CE, 11 avril 1986, Sté des Produits Chimiques Ugine-Kuhlman, préc., confirmé par la suite : CE, 26 novembre 2010, Sté Arcelor-Mittal, req. n° 323534, *D.* p. 2694, dans la mesure où « il ne résulte pas de l'instruction que la présence de matières polluantes sur le site de l'usine et ses abords pourrait avoir une origine autre que l'exploitation de celle-ci ».

⁶¹ CE, 16 novembre 1998, Cie des bases lubrifiantes, req. n° 182816, Lebon 412, *RDI* 1999, p. 198, obs. F. JAMAY ; CE, 3 décembre 2003, Société Podelval Les Innovations Mécaniques, req. n° 236901 : le juge estime qu'une société « ne peut utilement, pour s'exonérer de ses obligations au titre de la législation sur les installations classées, se prévaloir des circonstances qu'elle ne serait plus propriétaire du terrain, [...] n'aurait pas sollicité le transfert de l'autorisation d'installation classée détenue par la société [auparavant exploitante] » ; CE, Ass., 8 juillet 2005, Sté Alusuisse-Lonza-France, req. n° 247976, Lebon ; *AJDA* 2005 p. 1829, chron. C. LANDAIS et F. LENICA.

⁶² CAA Nancy, 27 novembre 1990, Sté Hélogravure Jean Didier, req. n° 89NC00861 ; CAA Nantes, 16 décembre 1998, Dulière, req. n° 96NT00872 et 96NT00873.

⁶³ CE, 20 mars 1991, SARL Rodanet, req. n° 83776.

⁶⁴ CE, 8 septembre 1997, SARL Serachrom, req. n° 121904, Lebon T. 950, *Dr. adm.*, novembre 1997, p.16.

⁶⁵ CE, 11 avril 1986, Sté des Produits Chimiques Ugine-Kuhlman, préc. ; CAA Nantes, 9 avril 1997, Sté automobile rezéenne de l'Ouest, req. n° 97NT00009, *BDEI* 1997, n° 4, p. 17, concl. D. DEVILLERS ; CE, 17 novembre 2004, Sté générale d'archives, req. n° 252514, *AJDA* 2005, p. 675, note F. BRAUD et A. MOUSTARDIER.

que le débiteur de la réhabilitation du site est la personne ayant, à la date de prescription des mesures, la qualité d'exploitant, privilégiant ainsi l'exploitant de fait⁶⁶.

L'extension du champ d'application de l'article 34-1 du décret de 1977 à l'exploitant de fait et la répartition de l'obligation de remise en état ne permet toutefois pas de pallier le cas de l'exploitant disparu ou insolvable, ce qui a mené l'administration à rechercher la responsabilité du propriétaire du terrain. Elle encourage, dès 1985⁶⁷, l'engagement de responsabilité du propriétaire du site en tant que détenteur de ce dernier ; elle reçoit à cet égard un écho favorable des juges du fond⁶⁸. Si l'article 1^{er} de la loi de 1976 vise en effet « les installations exploitées ou détenues », tel n'est pas le cas de l'article 34-1 sur le fondement duquel doivent être prises les prescriptions de remise en état du site.

La réaction de la juridiction suprême tranche d'ailleurs en ce sens : deux célèbres arrêts rendus le 21 février 1997, *SCI Les Peupliers et SA Wattelez*⁶⁹, jugent que « le propriétaire d'un terrain sur lequel est implantée une ICPE ne peut, en cette seule qualité, être tenu pour responsable de la remise en état ». C'est la consécration du principe dit du « propriétaire innocent »⁷⁰ emprunté au droit anglo-saxon. L'arrêt *Zoegger*⁷¹, rendu quatre mois plus tard, illustre l'inventivité des juges du fond dans la quête d'un responsable solvable : en l'espèce, M. Zoegger s'était rendu acquéreur d'une tannerie quelque temps après sa mise à l'arrêt. Les juges estiment qu'il ne pouvait en ignorer les impacts environnementaux et engagent sa responsabilité non pas en sa qualité de propriétaire mais en tant que détenteur.

Une circulaire diffusée la même année⁷² et complétée par une note du 20 juillet 1999 vient préciser que seul le cas où l'exploitant est insolvable peut rendre le propriétaire débiteur de l'obligation de remise en état. Là encore, les juges du fond s'alignent sur la position du Ministère⁷³. La Cour administrative d'appel de Bordeaux va même jusqu'à juger que « ni le 'principe du pollueur-payeur' posé par l'article L.110-1 du code de l'environnement, ni les dispositions de l'article L.512-17 du code de l'environnement ne font obstacle à ce que soient mises en œuvre [les mesures prévues à l'article L.514-1 précité du code de

⁶⁶ CE, 21 février 1997, *Ministre de l'Environnement c/ SA Wattelez*, req. n° 160787, *Dr. env.*, avril 1997, p. 47, note E. CARLIER, *RJE* 1997, p. 581, obs. R. SCHNEIDER.

⁶⁷ Note annexée à la circulaire du mois de juin 1985 du Ministère de l'Environnement relative à la prise en compte des situations de cessation d'activité, selon J. ATTARD, « Sites pollués : propriétaire non exploitant et réparation des dommages causés aux tiers ou à l'environnement », in *LPA*, 4 Juillet 2000, n° 132, p. 16.

⁶⁸ TA Nice, 24 mai 1995, *CPEN, Bull.* 211 n° 152 du 15 octobre 1995 ; TA Amiens, 26 octobre 1995, *BDEI* 5/95, p. 37, note J.-N. CLEMENT ; TA Besançon, 9 mai 1996, *RJE* 3/1996, p. 331, concl. M. GARDE.

⁶⁹ CE, 21 février 1997, *SCI Les Peupliers*, req. n° 160250, *RJE* 1997, p. 582 ; *Dr. env.*, avr. 1997, p. 5, note E. CARLIER ; CE, 21 février 1997, *Ministre de l'Environnement c/ SA Wattelez*, préc.

⁷⁰ V. SOL, « Le point sur la réhabilitation des sites pollués : un droit en pleine évolution », in *LPA*, 8 août 2000, n° 157, p. 4 ; M.-P. MAITRE, E. MITEVA, « Réhabilitation des sites et sols pollués : qui, quand, comment ? », in *Gaz. Pal.*, 22 Décembre 2007, n° 356, p. 23.

⁷¹ CAA Lyon, 10 juin 1997, M. Zoegger, n°s 95LY01435 et 96LY02017, *Dr. env.*, sept. 1997, n° 51, p. 9.

⁷² Circulaire DPPR/SEI du 1^{er} septembre 1997 relative à la notification des mesures prévues par l'article 23 de la loi du 19 juillet 1976 au propriétaire du terrain, de l'immeuble ou des installations industrielles.

⁷³ CAA Bordeaux, 2 mai 2006, *Sté Unilever c/ MEDD*, n° 02BX01828.

l'environnement] à l'encontre du détenteur de l'installation ».⁷⁴, alors même que ce texte n'envisage que la personne de l'exploitant ès qualité.

Si cette tendance jurisprudentielle permet la réhabilitation d'un certain nombre de sites pollués, elle crée une grande insécurité juridique pour les propriétaires dont l'implication dans le fonctionnement de l'installation classée est minime voire inexistante. Malgré la position défendue par la Cour administrative d'appel de Bordeaux, elle n'est en outre pas tout à fait compatible avec le principe pollueur. C'est ainsi que la décision Alusuisse-Lonza-France est rédigée comme suit : « Considérant, en outre, que [la charge financière des mesures à prendre au titre de la remise en état d'un site] ne peut être légalement imposée au détenteur d'un bien qui n'a pas la qualité d'exploitant, d'ayant droit de l'exploitant ou qui ne s'est pas substitué à lui en qualité d'exploitant [...] »⁷⁵.

Le Ministère réagit par le biais d'une circulaire du 8 février 2007⁷⁶ en excluant la mise en cause du propriétaire en cette seule qualité sur le fondement de la législation ICPE. Il admet toutefois que ce dernier demeure civilement responsable des dommages que son bien peut causer à autrui en tant que gardien de la chose sur le fondement de l'article 1384 du Code civil⁷⁷. En effet, c'est bien cette notion civiliste de « gardien-détenteur »⁷⁸ qu'utilise la jurisprudence administrative pour engager la responsabilité du propriétaire dans la remise en état contrairement aux prescriptions prises en application de la loi déchets, puisque celle-ci vise textuellement leur détenteur. Le considérant de principe de l'arrêt Barbazanges Tri Ouest, rendu la même année, envisage de nouveau la mise en cause du détenteur « pour assurer le respect de cette obligation de remise en état »⁷⁹.

S'il peut subsidiairement être rendu débiteur de l'obligation de remise en état sur le fondement de la législation ICPE, le propriétaire détenteur constitue la cible privilégiée de la législation relative aux déchets, comme il sera détaillé ci-après. Pour la législation relative aux installations classées, le cas de la liquidation judiciaire ainsi que la détermination par le juge d'un délai de prescription trentenaire sont autant d'obstacles à l'exercice de ses pouvoirs par le préfet.

⁷⁴ CAA Bordeaux, 7 mai 2007, SCI CVG Immobilier, n° 03BX01955.

⁷⁵ CE, 8 juillet 2005, Sté Alusuisse-Lonza-France, préc.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ Cf. *infra*.

⁷⁸ L'expression est utilisée par V. SOL dans son article « Le point sur la réhabilitation des sites pollués : un droit en pleine évolution », *op. cit.*

⁷⁹ CE, 11 Janvier 2007, MEDD c/ Sté Barbazanges Tri Ouest, req. n° 287674, *AJDA* 2007 p.166 ; *RJE* 2008 p. 481 ; *RDI* 2007. P. 126, note F.-G. TREBULLE ; *Dr. envir.* avr. 2007, p. 84, note D. DEHARBE ; *Env.* 2007, n° 45, note Ph. BILLET.

B. Liquidation judiciaire du dernier exploitant et prescription trentenaire : « De la déréliction des sols pollués »⁸⁰

Le premier écueil d'une telle situation réside dans le fait que, comme le souligne V. Sol⁸¹, « aucune procédure particulière en matière d'environnement n'était prévue au moment du jugement d'ouverture d'un redressement judiciaire ». L'on ignorait également si les créances nées de l'édiction d'un arrêté de consignation revêtaient le caractère de créances antérieures ou postérieures au jugement d'ouverture de la procédure⁸². La circulaire du 1^{er} septembre 1997⁸³ vient préciser que le débiteur de l'obligation de remise en état d'un site en cas de liquidation judiciaire de l'exploitant est son représentant légal : comme le confirme le juge administratif, le liquidateur judiciaire est donc tenu d'accomplir les mesures de réhabilitation imposées par le préfet sur le fondement de la législation ICPE⁸⁴. En effet, « si le préfet ne peut contraindre le représentant des créanciers (*sic*) à 'faire' à la place du débiteur de la collectivité, il peut, par contre, lui demander de prendre en considération la créance publique en produisant ou en tentant de produire sa créance à la liquidation »⁸⁵.

Plus tard, le Conseil d'État affirme « [...] que l'ouverture d'une procédure de liquidation judiciaire n'a pas pour effet de faire obstacle à la mise en œuvre des pouvoirs dont le préfet dispose en application de la législation sur les installations classées ; qu'en particulier l'obligation, qui s'impose aux personnes publiques comme à tous les autres créanciers, de déclarer leurs créances dans les conditions et délais fixés par l'article 50 de la loi du 25 janvier 1985 ne prive pas le préfet de la faculté d'engager la procédure de consignation prévue par les dispositions susmentionnées de l'article L.514-1 du Code de l'environnement, sans préjudice des suites que la procédure judiciaire est susceptible d'avoir sur le recouvrement des créances de l'État [...] »⁸⁶. Ce faisant, il clarifie la nature des créances « environnementales » et pose sans équivoque le principe de la responsabilité du liquidateur judiciaire au titre de la remise en état, consciencieusement appliqué par les juridictions du fond⁸⁷.

Néanmoins, le créancier qu'est alors le préfet n'est que chirographaire et les créances environnementales sont très rarement honorées, c'est pourquoi la jurisprudence administrative envisage la

⁸⁰ Cf. le commentaire de Ph. Billet du même nom, in *Env.* n° 3, Mars 2012, comm. 14.

⁸¹ V. SOL, « Le point sur la réhabilitation des sites pollués : un droit en pleine évolution », *op. cit.*

⁸² Respectivement régies par les art. 50 et 40 de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises.

⁸³ Circulaire DPPR/SEI du 1^{er} septembre 1997, préc.

⁸⁴ CE, 8 septembre 1997, SARL Serachrom, préc.

⁸⁵ Concl. sur CAA Paris, 23 mai 2001, Sté Podelval - Les Innovations mécaniques, req. n°s 98PA00230 et 00PA02540, V. HAÏM, « Site pollué : incidences d'une liquidation judiciaire sur l'obligation de remise en état », in *LPA*, 13 Décembre 2001, n° 248, p. 14.

⁸⁶ CE, 8 septembre 1997, SARL Serachrom, préc.

⁸⁷ CAA Bordeaux, 9 février 2006, SARL Poursines Azalbert et Cie Delainage n° 02BX01625 ; CAA Douai, 21 septembre 2006, SCP Pierre X, n° 05DA01185.

responsabilité de l'ayant droit de la société exploitante mise en liquidation judiciaire⁸⁸. Toutefois, le juge judiciaire consacre en revanche l'impossibilité d'engager la responsabilité des sociétés mères au nom du principe de l'autonomie des personnes morales⁸⁹ : il s'agissait en l'espèce d'étendre la procédure collective à la SA Metaleurop, société mère de la SAS du même nom. Le rejet du pourvoi fait preuve d'un grand respect des principes généraux du droit français mais son équité est discutable. Le discours de clôture du Grenelle de l'environnement prononcé par N. Sarkozy le 25 octobre 2007, selon lequel « Il n'est pas admissible qu'une maison mère ne soit pas tenue pour responsable des atteintes portées à l'environnement par ses filiales »⁹⁰, laisse entrevoir un espoir de réforme en la matière.

En effet, l'article L.521-17 du Code de l'environnement, issu de la loi dite « Grenelle II »⁹¹, prévoit qu'une société mère peut se voir imposer le financement d'une partie des obligations environnementales de sa filiale en liquidation judiciaire en engageant la responsabilité de l'actionnaire majoritaire lorsque celui-ci a commis une faute conduisant à une insuffisance d'actif. Notons que, d'une part, une telle preuve est très difficile à apporter en pratique et que, de l'autre, le champ d'application du texte est limité aux sociétés détenant plus de 50% du capital de leur filiale. En l'absence de mesure transitoire prévue par la loi, il semble que cette disposition puisse être appliquée immédiatement à toute procédure de liquidation ouverte ou prononcée même antérieurement au jour de l'entrée en vigueur du texte⁹². Quant à la prescription d'une telle action « en recherche de maternité », l'auteur suppose que la jurisprudence *Alusuisse-Lonza-France* est applicable⁹³.

S'agissant de prescription, l'on a longtemps considéré le caractère imprescriptible de l'obligation de remise en état, « eu égard au but d'intérêt général en vue duquel [le pouvoir de police du préfet] est exercé »⁹⁴, ce qui paraissait à la fois tout à fait logique et louable. Dans la même affaire, la Haute assemblée tranche toutefois en faveur d'une prescription trentenaire, jugeant que « les principes dont s'inspire l'article 2262 du Code civil font obstacle à ce que le préfet impose à l'exploitant [...] la charge financière des mesures à prendre au titre de la remise en état d'un site lorsque plus de trente ans se sont écoulés depuis la date à laquelle la cessation d'activité a été portée à la connaissance de l'administration, sauf dans le cas où les dangers ou inconvénients présentés par le site auraient été dissimulés »⁹⁵. Ici le délai

⁸⁸ CE, 10 janvier 2005, Société Sofiservice, préc.

⁸⁹ Cass. Com., 19 avril 2005, M. Denis X, mandataire liquidateur de la SA Metaleurop ès qualité, n° 05-10.094.

⁹⁰ *Le Monde*, 27 octobre 2007.

⁹¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n° 0160 du 13 juillet 2010, p. 12905.

⁹² Selon l'article de T. MONTERAN, « Liquidation judiciaire et sols pollués : une action en recherche de maternité », *D.* 2010, p. 2859.

⁹³ *Cf. infra*.

⁹⁴ CAA Marseille, 5 mars 2002, Sté Alusuisse-Lonza-France, req. n° 98MA00656.

⁹⁵ CE, 8 juillet 2005, Sté Alusuisse-Lonza-France, req. n° 247976, préc.

ne court tout simplement pas, l'action de l'administration est alors imprescriptible, ainsi que le confirment certaines décisions rendues en matière d'urbanisme⁹⁶.

Par ailleurs, la moindre action de l'administration ouvre la possibilité d'une interruption du délai trentenaire : selon C. Le Roy et V. Sol, certaines décisions du fond considèrent qu'une simple lettre adressée par le préfet à l'exploitant requérant la formulation d'observations quant à un problème de pollution sur son ancien site serait ainsi susceptible d'interrompre la prescription trentenaire⁹⁷. Il en irait de même quant à la réalisation de travaux de mise en sécurité d'un site sous le contrôle de l'inspection des installations classées, et ce même en l'absence d'arrêté préfectoral prescrivant la remise en état⁹⁸.

Outre les mesures de prévention des pollutions susceptibles d'être prises par le préfet dans le cadre de l'autorisation d'exploiter ou en cours d'activité, le champ d'application de la remise en état a été, on l'a vu, considérablement étendu par une jurisprudence soucieuse de la protection des intérêts environnementaux, malgré la survenance du principe de prescription trentenaire. Cela étant, ces possibilités étendues d'action du préfet n'impliquent pas qu'il mette systématiquement en œuvre ses pouvoirs de police spéciale, et ce au détriment de la qualité pérenne des sols. Bien que la jurisprudence envisage très tôt la possibilité d'engager la responsabilité de l'État en cas d'inaction du préfet⁹⁹, il est primordial dans le double intérêt sanitaire et environnemental que le maire puisse avoir un rôle à jouer en matière d'ICPE de sorte qu'une éventuelle carence de l'autorité préfectorale puisse être compensée.

Section 2 : Intervention du maire sur le terrain de la police des ICPE en dehors des cas prévus par les textes relatifs aux pollutions du sol : voies jurisprudentielles et procédurales

L'absence d'intervention du préfet en vertu de ses pouvoirs de police spéciale au titre de la loi relative aux installations classées est susceptible de faire courir un risque non négligeable pour la santé humaine et l'environnement. En dehors des cas dans lesquels l'intervention de l'autorité municipale dans la gestion des sols pollués est prévue par la loi¹⁰⁰, l'intervention du maire au titre de la législation relative aux installations classées est strictement encadrée par le juge administratif¹⁰¹. Celui-ci a ainsi ouvert une

⁹⁶ CE, 10 octobre 1990, époux Alarçon, Lebon T. 1039, sur l'incidence de la fraude dans la délivrance du permis de construire.

⁹⁷ TA Rennes, 29 mars 2007, cité par C. LE ROY-GLEIZES et V. SOL, « Cadre réglementaire de la pollution des sols », Éd. Techniques de l'Ingénieur, p. 8.

⁹⁸ TA Montpellier, 4^{ème} chambre, 15 juin 2007, Sté Metaleurop, n° 0304938.

⁹⁹ Cf. *infra*, Section 2, Paragraphe 2, B.

¹⁰⁰ Cf. *infra* : Chapitre 2 pour la détermination de l'usage futur ; Titre II pour l'application de la loi déchets.

¹⁰¹ Affirmation du principe de non confusion des polices relatives aux installations classées : CE, avis, 8 novembre 1988, n° 344703, *Quotidien juridique* du 2 octobre 1990, p. 7, note Gidara ; CE, 23 mars 1998, Commune de Hautecourt-Romanèche, Sté Surannaise de travaux agricoles, forestiers et de travaux publics, req. n° 158457.

possibilité d'immixtion du maire visant à pallier le cas de carence de l'autorité préfectorale dans l'exercice de son pouvoir de police (§1). Par ailleurs, un certain nombre d'actions alternatives peuvent être intentées par le maire en vue d'agir à l'encontre du préfet ou de l'exploitant (§2).

§ 1 : L'immixtion du maire dans la réglementation des ICPE en cas de péril grave et imminent

Cette exception jurisprudentielle est fondée non pas sur le pouvoir de police spéciale du maire en tant qu'autorité titulaire des prérogatives permettant la mise en œuvre de la loi déchets, mais sur son pouvoir de police générale (A). Bien que rares soient les exemples d'application de cette exception, le maire est susceptible d'engager la responsabilité de la commune s'il ne met pas en œuvre ses pouvoirs de police générale en cas de péril imminent (B).

A. Une exception fondée sur le pouvoir de police générale du maire

Selon l'article L.2212-2 du Code général des collectivités territoriales¹⁰², « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : [...] 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ».

Si le maire n'est pas, *a priori*, compétent pour intervenir à ce titre en matière d'environnement¹⁰³, il l'est encore moins lorsque le préfet est susceptible d'intervenir au titre de ses pouvoirs de police spéciale¹⁰⁴. En principe donc, ni le maire¹⁰⁵ ni le Conseil municipal¹⁰⁶ ne peuvent s'immiscer dans la gestion d'une ICPE sur le fondement de l'article L.2212-2 du CGCT en imposant des mesures de réhabilitation à l'exploitant d'un site pollué. En revanche, est légal l'arrêté d'un maire ordonnant l'exécution d'office de travaux de reconditionnement et d'enlèvement de produits toxiques (cyanure de

¹⁰² Inséré par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

¹⁰³ TA Nice, 22 février 2005, Préfet des Alpes-Maritimes c/ Cne de Gourdon, req. n° 0300491.

¹⁰⁴ CAA Nancy, 5 août 2004, Préfet de la Haute-Saône c/ Cne de Saulnot, n° 02NC00779, *AJDA* 2004 p. 2039, chron. J.-M. ADRIEN, *RFDA* 2005 p. 173, note Ph. LAGRANGE.

¹⁰⁵ CE, 24 janvier 1941, Ali Tahar Mohammed Salah, Lebon 6.

¹⁰⁶ TA Amiens, 10 mars 1998, Préfet de l'Aisne c/ Cne de Versigny, Cne de Nouvion-le-Comte et Cne de Mont-d'Origny, nos 971099, 971101 et 9829, *RDI* 1998 p. 347, obs. Y. JEGOUZO et F. JAMAY.

potassium et acide chromique) sur un site ICPE ayant cessé son activité, les services de la commune intervenant alors que le préfet a informé le maire de la mise en demeure infructueuse adressée au liquidateur judiciaire de la société¹⁰⁷.

Seule l'hypothèse du péril grave et imminent autorise le maire à agir en lieu et place du préfet à l'encontre de l'exploitant d'une ICPE sur le fondement de son pouvoir de police générale¹⁰⁸. Le juge cite parfois le principe sans en faire application : « [...] la pollution atmosphérique causée par le fonctionnement défectueux d'une usine d'incinération ne menaçait pas gravement la santé et la salubrité publiques dans l'agglomération, la vive hostilité de la population locale et le risque de trouble à l'ordre public qui en résultaient ne constituaient pas davantage un péril imminent. Par suite, le maire de la commune n'a pu se substituer au préfet pour interdire provisoirement l'exploitation de l'usine litigieuse »¹⁰⁹.

De jurisprudence constante, le Conseil d'État n'autorise pas l'autorité de police municipale à prendre un arrêté qui aggraverait les mesures initialement décidées par le préfet à l'encontre de l'exploitant¹¹⁰ ; cet arrêté devant se cantonner à l'édition de prescriptions revêtant un caractère provisoire¹¹¹. Le Commissaire du Gouvernement Terry Olson explique cette position par le fait que « prendre des décisions et faire des choix pertinents dans cette matière exige une compétence très pointue et une véritable expertise [...] ». Cette solution présente l'inconvénient de laisser les pollutions en l'état, avec les risques d'épandage ou de contamination des eaux pouvant être engendrés. Une jurisprudence isolée a pu toutefois juger que le maire, en l'absence d'action du préfet et toujours en cas de péril imminent, pouvait légalement user de son pouvoir de police générale pour ordonner la suspension de l'activité d'une ICPE¹¹²,

La circonstance d'un péril imminent permet donc au maire d'intervenir sur le terrain de la législation ICPE, mais la jurisprudence se montre réticente à l'appliquer, tout en finissant par sanctionner l'autorité municipale pour n'avoir pas pris les mesures nécessaires à la sécurité et la salubrité publiques.

¹⁰⁷ TA Nice, 8 juillet 1999, Mme Viano c/Ville de Nice, req. n° 953212. Néanmoins, S. Williamson fait valoir que ce jugement n'a pas été soumis à l'appréciation du Conseil d'État dans son article « Les pouvoirs de police du maire en matière d'installations classées : quelles stratégies d'action ? », in *Gaz. Pal.*, 24 Novembre 2005, n° 328, p. 15.

¹⁰⁸ CE, 22 janvier 1965, Consorts Alix, req. n°s 56871, 56872 et 56873, Lebon 44.

¹⁰⁹ CE, 15 janvier 1986, Sté Pec-Engineering, req. n° 47836, Lebon T. 626, *AJDA* 1986, p. 191, note L. RICHER, *Dr. adm.* 1986, n° 117.

¹¹⁰ CE, 15 juillet 1931, Jodet, Lebon 705 ; CE, Sté Pec-Engineering, préc. confirmé par la suite.

¹¹¹ CE, 4 mars 1931, Larose, Lebon 244. ; CE, 9 janvier 1935, Ranque, Lebon 24, et plus récemment : CE, 29 septembre 2003, Houillères du bassin de Lorraine, req. n° 218217, *AJDA* 2004, p. 2164, concl. T. OLSON. *JCP Adm.* 2003, n° 2109, obs. Ph. BILLET.

¹¹² TA Cergy Pontoise, 12 juin 2003, Préfet de la Seine St Denis, *AJDA* 2004, p. 500, CAA Paris, 29 juin 2004, *Env.* 2004 n° 94, obs. D. GILLIG, *Env.* 2005, chron. n° 6, D. DEHARBE.

B. Une jurisprudence sévère quant au contrôle de l'intervention du maire en cas de péril imminent

Cette intervention constitue une exception dont les conditions sont difficilement réunies, le péril imminent étant caractérisé par la condition d'urgence, appréciée de manière restrictive par le juge¹¹³. Le péril imminent a pu être admis en raison du risque de pollution de la nappe phréatique par l'infiltration d'eaux putrides en provenance d'une société de traitement d'ordures ménagères : « [...] contrairement aux prescriptions qui lui étaient imposées, [la société avait] procédé à une surcharge des installations et accumulé tant les ordures non traitées que des composts produits sur les terrains avoisinants, l'ensemble de ces ordures et de ces composts compromettant gravement la salubrité et la sécurité publiques »¹¹⁴. Notons toutefois que la position du juge dans cet arrêt est largement influencée par un rapport du service départemental d'incendie qui faisait état d'un risque permanent d'incendie¹¹⁵.

En revanche, la Haute assemblée a estimé par la suite que les désagréments causés par le fonctionnement d'un élevage agricole et la pollution qu'il engendrait n'étaient pas de nature à constituer un péril imminent permettant au maire d'agir sur le fondement de son pouvoir de police générale¹¹⁶. De même, l'arrêté prescrivant la suspension de l'activité d'une exploitation de stockage et de traitement de déchets en raison des fortes nuisances olfactives qu'elle dégageait a été annulé par la Cour administrative d'appel de Paris. Celle-ci conclut à l'absence de péril imminent malgré le non respect par l'exploitant des mesures préfectorales prises à son encontre et le confinement pratiqué certains jours par les établissements scolaires suite à la production d'un rapport par le médecin inspecteur de la santé publique soulignant le caractère potentiellement dangereux de l'exposition des enfants¹¹⁷.

Si la jurisprudence s'est d'abord montrée réticente à engager la responsabilité de la commune pour inaction du maire en cas de péril imminent¹¹⁸, elle a pu retenir celle-ci pour sanctionner l'intervention du maire en l'absence d'un tel risque¹¹⁹. Néanmoins, l'autorité de police municipale est tenue de mettre en demeure l'exploitant d'une installation classée qui ne respecte pas les prescriptions sanitaires auxquelles il a été soumis par le préfet d'observer celles-ci¹²⁰, son inaction étant ici de nature à engager la responsabilité de la commune¹²¹. Plus récemment, il a été jugé que l'omission par le maire, pendant des années, de

¹¹³ TA Amiens, 10 mars 1998, Préfet de l'Aisne c/ Commune de Versigny, préc. ; CAA Versailles, 2^{ème} chambre, 10 mai 2007, Cne de Saint Chéron, n° 05VE01492, *JCP Adm.* 2007, n° 2169, obs. Ph. BILLET ; *BJCL* 9/2007, p. 653, concl. PELISSIER

¹¹⁴ CE, 30 septembre 1983, SARL Comexp, rec. p.393, *Gaz.Pal.* du 7 juin 2001, p. 11.

¹¹⁵ S. WILLIAMSON, « Les pouvoirs de police du maire en matière d'installations classées : quelles stratégies d'action ? », *op. cit.*

¹¹⁶ CE, 9 septembre 1998, M. Mairesse, req. n° 162678.

¹¹⁷ CAA Paris, 29 juin 2004, Préfet de la Seine-Saint-Denis, req. n° 03PA02867.

¹¹⁸ CE, 14 décembre 1981, n° 16.229, Cne de Montmorot, *Rec. Tables* 1981, p. 639, CE, 22 janvier 1985, Consorts Alix, *op. cit.*

¹¹⁹ CE, 12 janvier 1977, Époux Poussier, req. n° 99.062.

¹²⁰ CE, 22 janvier 1965, Consorts Alix, préc.

¹²¹ CE, 15 décembre 1943, Commune de Chazelles-sur-Lyon, *Rec.* 1943, p. 293.

signaler aux services préfectoraux les manquements « graves et répétés » de l'exploitant d'une installation classée à ses obligations, ainsi que l'absence de mise en œuvre de ses pouvoirs de police générale, constituent une faute engageant pour une part majoritaire la responsabilité de la commune dans la survenance du dommage environnemental, malgré l'inaction du préfet dans la prévention de celui-ci¹²².

Ainsi que l'on a pu le constater, les hypothèses susceptibles de permettre au maire d'intervenir au maire sur le fondement de la législation relative aux installations classées sont fort restreintes, bien que sa responsabilité soit susceptible d'être engagée lorsqu'il n'intervient pas dans les rares cas où il le pourrait. Il existe toutefois un certain nombre d'actions procédurales à disposition des élus locaux qui laissent ouvertes des possibilités de remédier au risque de pollution des sols.

§ 2 : Les actions alternatives pouvant être exercées par le maire au nom de la commune en matière d'ICPE¹²³

Celles-ci peuvent combler le manque certain, volontairement entretenu tant par la loi que par la jurisprudence, de possibilités d'intervention de l'autorité de police municipale sur le terrain de la législation ICPE. Elles permettent d'agir à l'encontre de l'exploitant (A) et en cas de carence du préfet, celle-ci étant de nature à engager la responsabilité de l'État (B).

A. Les voies d'actions ouvertes contre l'exploitant d'une installation classée

L'article 809 du nouveau Code de procédure civile ouvre au maire la possibilité d'agir au nom de la commune auprès du juge des référés du Tribunal de Grande Instance afin de faire cesser les troubles manifestement illicites que peut présenter l'exploitation d'une installation classée. Son action est susceptible d'aboutir au prononcé de mesures conservatoires ou de remise en état du site, mais en aucun cas à la fermeture d'une ICPE en situation régulière¹²⁴. En tout état de cause, le juge civil n'est pas compétent pour imposer des mesures de prévention qui relèveraient de la compétence du préfet¹²⁵ ou empièteraient sur celle-ci¹²⁶.

¹²² CE, 13 juillet 2007, Cne de Taverny, n° 293210, *JCP Adm.* 2007, p. 2202, obs. Ph. BILLET.

¹²³ Cette partie nous a été inspirée par l'article de S. Williamson, « Les pouvoirs de police du maire en matière d'installations classées : quelles stratégies d'actions ? », *op. cit.* Sa pertinence nous est apparue face à la quasi-absence de moyens mis à la disposition du maire pour lutter contre les risques de pollution du sol en matière d'ICPE, notamment suite à l'ordonnance du 17 décembre 2010 transposant la directive 2008/98 et faisant échec à la jurisprudence communautaire Van de Walle, *cf.*, sur ces points, *infra*.

¹²⁴ Civ. 1^{ère}, 9 février 1972, *JCP*, éd.G, 1972, IV, p. 70.

¹²⁵ Civ. 1^{ère}, 5 novembre 1963, Bacot et autres c/ Établissements Burthe et Danglade, req. n° 61-11.877.

¹²⁶ Civ. 1^{ère}, 15 mai 2001, Divanac'h, req. n° 99-20.339.

Néanmoins, il a pu ordonner la suspension d'une ICPE pendant la durée d'exécution des travaux nécessaires, et ce malgré le pouvoir de police du préfet¹²⁷, dès lors que l'interdiction d'exploiter ne contredit pas les mesures prises par ce dernier. Si le pouvoir du juge civil subit certaines restrictions, a été jugée valable l'injonction adressée à l'exploitant dans le but de contraindre celui-ci à se conformer à la réglementation, nonobstant le pouvoir du préfet de le sanctionner au titre de l'article L.514-1 du Code de l'environnement¹²⁸.

L'action en référé devant le juge civil, si elle a le mérite d'être rapide, est largement cantonnée au respect du pouvoir de police spéciale du préfet. Un recours administratif intenté directement contre celui-ci permet d'échapper à ces restrictions, bien qu'en pratique l'action intentée au civil se révèle plus efficace pour des raisons de délais et de procédure¹²⁹.

B. La possibilité d'un recours administratif pour carence du préfet

Le préalable de cette action administrative est bien sûr la mise en demeure, puisque c'est sa réception qui fait courir le délai de deux mois à l'achèvement duquel le silence valant refus implicite ou le refus explicite du préfet permet au maire de saisir le tribunal administratif, dans un nouveau délai de deux mois, d'un recours en annulation de la décision préfectorale attaquée. Le recours doit être assorti d'une demande d'injonction de prendre les mesures initialement requises par le maire dans la mise en demeure, et, pour plus d'efficacité, sous astreinte.

Comme nous l'avons évoqué plus haut, le Conseil d'État estime que le préfet engage la responsabilité de l'État pour carence dès lors qu'il est informé de l'existence d'une irrégularité ou d'une illégalité dans le fonctionnement d'une installation classée et qu'il n'agit pas. Il affirme en effet que « en laissant se poursuivre l'exploitation [d'une] installation [...] dans des conditions non conformes aux prescriptions de l'arrêté [préfectoral], et en ne faisant pas usage des pouvoirs que lui confère l'article L.514-1 du Code de l'environnement, le Préfet [...] [commet] une faute de nature à engager la responsabilité de l'État »¹³⁰.

Dans le cas d'une ICPE exploitée sans autorisation, il appartient au préfet d'enjoindre l'exploitant à régulariser sa situation dans un délai que détermine la mise en demeure. S'il refuse de faire usage de ses pouvoirs de police dans ce but, ou ne prend pas les mesures dans les plus brefs délais, il engage par sa

¹²⁷ Civ. 1^{ère}, 13 juillet 2004, Lacroix c/ Chassaly et autres, *AJDA* 2005, p. 1235 et s., note M. MOLINER-DUBOST ; *Env.* n° 11, novembre 2004, comm. n° 11, note D. GILLIG ; *RDR* 2005, p. 27, note B. GIMONPREZ.

¹²⁸ Civ. 2^{ème}, 24 mars 2005, n° 03-11.958.

¹²⁹ S. WILLIAMSON, « Les pouvoirs de police du maire en matière d'installations classées : quelles stratégies d'actions ? », *op. cit.*

¹³⁰ CE, 5 juillet 2004, M. Lescure, req. n° 243801, *AJDA* 2005, p. 610.

faute la responsabilité de l'État¹³¹. Le préfet est également tenu de veiller au respect incessant des conditions d'exploitation aux dispositions législatives et réglementaires ainsi qu'aux prescriptions spéciales qui lui ont été imposées à ce titre¹³². De même, le préfet commet une faute en prenant un arrêté ne contenant pas les mesures suffisantes pour assurer la sécurité publique¹³³.

Toutefois la théorie de la responsabilité pour faute comprend des exceptions bien connues, notamment la faute de la victime. La jurisprudence administrative fait preuve de leur application en répartissant la charge de la réparation du dommage lorsque la carence du préfet n'a pas donné lieu à l'intervention du maire en vertu de ses pouvoirs de police générale¹³⁴. Le Conseil d'État retient notamment une responsabilité partagée entre l'État et la commune en jugeant que la délivrance par le maire d'une autorisation de construire sans prescriptions spéciales sur un site dont le préfet avait négligé de prescrire la décontamination est constitutive d'une faute caractérisée par la carence du préfet dans l'exercice de son pouvoir de police, celui-ci ayant, au surplus, été consulté par le maire au préalable¹³⁵.

Ces interventions du maire en matière d'ICPE, que l'on qualifiera de palliatives, accordées au compte-goutte par la jurisprudence dans l'unique hypothèse d'un péril imminent et sous réserve du respect des pouvoirs de police spéciale du préfet, sont par définition destinées à traiter la pollution plus qu'à la prévenir. Elles ne laissent qu'une place minimale à celui qui aura, à terme, la responsabilité de la gestion des sols pollués situés sur le territoire communal. Les évolutions législatives reflètent la prise en compte progressive de cet aspect : la loi a bien voulu accorder un rôle plus ou moins déterminant à l'autorité de police municipale dans la gestion des pollutions du sol sur le terrain des installations classées.

Chapitre II : Gestion des pollutions du sol en matière d'ICPE : une intervention du maire limitée

L'intervention du maire dans la gestion des sites et sols pollués en matière d'ICPE, qu'il agisse directement ou par l'intermédiaire des documents locaux d'urbanisme, est cadencée par le « rythme de vie » de l'exploitation. La seconde section du chapitre premier du présent titre développe sa capacité à agir en cours d'activité en lieu et place du préfet, puisque la loi ne lui confère aucun pouvoir spécifique durant la période de vie de l'installation classée. Reste à étudier le rôle de l' élu local, envisagé plus ou moins

¹³¹ CE, 15 février 1974, Arnaud, req. n° 87119 ; CE, 22 mars 1978, Brelivet, *RJE*, 1980 p. 45 ; CAA Lyon, 30 juin 1994, Perez et Vallot, req.n° 94LY00622 ; CAA Paris, 21 janvier 1997, Commune de St Chéron, Lebon T. 951 ; CE, 5 juillet 2004, M. Lescure, préc.

¹³² CE, 11 juillet 1986, Min. Env. c/ Michalon, *RJE* 1986, p. 466, suivie par les juridictions du fond.

¹³³ CE, 18 décembre 1987, Reulet, req. n° 68-821.

¹³⁴ CE, 13 juillet 2007, Commune de Taverny, préc. : retient la responsabilité de l'État à 30%.

¹³⁵ CE, 9 mai 2001, Commune de St-Chéron, req. n°s 209991 et 210626, *Constr. Urb.*, déc. 2001, p. 25 : retient la responsabilité de l'État à 75%.

récemment en termes législatifs cette fois, dans la procédure d'autorisation d'exploiter (Section 1) puis lors de la mise à l'arrêt de l'ICPE (Section 2).

Section 1 : Un rôle d'importance relative lors de la procédure d'autorisation de l'installation classée

La prévention des pollutions du sol passe évidemment par les mesures qui peuvent être prises à l'encontre de l'exploitant d'une installation classée lors de l'autorisation de celle-ci, comme on l'a vu dans le développement relatif au rôle essentiel du préfet en matière d'ICPE. S'agissant des pouvoirs du maire en ce domaine, ils sont nécessairement résiduels. D'une part, la loi envisage l'intervention du maire dans cette procédure d'autorisation (§1), de l'autre, ce dernier a la possibilité d'agir indirectement par le biais des documents d'urbanisme dont le règlement est opposable aux demandes d'autorisation d'exploiter (§2).

§1 : Une intervention minimale du maire dans la procédure d'autorisation telle que prévue par la législation relative aux installations classées

La loi du 30 juillet 2003 sur la prévention des risques technologiques et naturels¹³⁶ constitue l'évolution majeure en la matière en donnant au maire la possibilité d'intervenir pendant la procédure d'autorisation d'exploiter pour participer à la détermination de l'usage futur. L'on abordera donc dans un premier temps la manière dont la loi envisage le rôle du maire indépendamment de la fixation de cet usage (A), puis l'on analysera la portée de cette disposition (B).

A. Un rôle initialement cantonné à la délivrance d'un avis simple et à la réception des informations relatives à l'existence et au fonctionnement de l'installation

Le texte originel de la loi de 1976 opère une distinction entre les régimes d'autorisation et de déclaration, en imposant la consultation « des conseils municipaux intéressés »¹³⁷ – sans préciser la portée de cet avis – uniquement pour les ICPE soumises à autorisation. La version initiale du décret de 1977 vient ensuite préciser ces dispositions : l'intervention du « conseil municipal de la commune où l'installation est implantée et celui de chacune des communes dont le territoire est atteint par le rayon d'affichage »¹³⁸ a lieu lors de la procédure d'enquête publique¹³⁹ préalable à la prise de l'arrêté préfectoral.

¹³⁶ Loi du 30 juillet 2003, préc., que nous désignerons sous l'expression « loi Bachelot ».

¹³⁷ Art. 5, alinéa 1, loi du 19 juillet 1976, préc.

¹³⁸ Art. 8 du décret du 21 septembre 1977, préc.

La délivrance de cet avis est enfermée dans un délai qui ne peut excéder les quinze jours suivant la clôture de l'enquête. Il est ensuite transmis, ainsi que le registre tenu par l'enquêteur, à l'inspection des installations classées qui établit un rapport à l'attention du Conseil départemental d'hygiène¹⁴⁰ saisi par le préfet. Seule la position du Conseil est susceptible d'aboutir au refus de délivrer l'autorisation.

Dans les deux cas, copie de l'arrêté d'autorisation d'exploiter, accompagnée le cas échéant des prescriptions complémentaires susceptibles d'être prises par le préfet, doit être transmise au conseil municipal lorsqu'il s'agit d'une autorisation et au maire dans l'hypothèse d'une déclaration. L'on envisage donc l'avis de la collectivité locale sans pour autant lui donner une importance telle qu'il soit déterminant. Plus tard, le décret de 1994¹⁴¹ apporte quelques retouches à la procédure d'autorisation d'exploiter classée en imposant, pour les installations soumises au régime de l'autorisation, la transmission des conclusions du commissaire enquêteur aux maires des communes comprises dans le périmètre de l'enquête publique. De même, l'étude d'impact est désormais soumise pour avis au conseil municipal de la commune sur le territoire de laquelle l'implantation est projetée.

L'ordonnance du 11 juin 2009¹⁴², qui instaure un régime d'« autorisation simplifiée, sous la dénomination d'enregistrement »¹⁴³, modifie l'agencement du Code de l'environnement. L'avis « des conseils municipaux intéressés » est aujourd'hui prévu à l'article L.512-2 pour les installations soumises au régime de l'autorisation, celui-ci prévoyant également que « Dès qu'une demande d'autorisation d'installation classée est déclarée recevable, le préfet en informe le maire de la commune d'implantation de l'installation ». S'agissant des installations soumises au nouveau régime de l'enregistrement, l'article L.512-7-3 précise que « l'arrêté d'enregistrement est pris par le préfet après avis des conseils municipaux intéressés », mais ne mentionne pas la communication de cet arrêté au maire. Quant aux installations soumises au régime de la déclaration, l'article 6 du décret du 13 septembre 2005¹⁴⁴ modifiant l'article 23-1 de celui de 1977 rendait obligatoire la transmission par le préfet de la déclaration « au maire de la commune d'implantation de l'installation » : cette disposition est désormais codifiée dans la partie réglementaire du Code à l'article R.512-49.

¹³⁹ Une dérogation permet de passer outre la procédure de consultation ainsi que l'enquête publique lorsque l'autorisation n'est délivrée que pour le délai maximal d'un an, à la demande de l'exploitant et sur rapport de l'inspection des installations classées : art. 23 du décret précité.

¹⁴⁰ Aujourd'hui conseil de l'environnement et de risques sanitaires et technologiques (CODERST).

¹⁴¹ Décret du 9 juin 1994, préc.

¹⁴² Ordonnance n° 2009-669 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement, *JCP Adm.* 2009, actu. ,n° 291, *JCP Adm.* 2009, n° 2160, com. Ph. BILLET ; *AJDA* 2009 p. 1176, obs. Y. JEGOUZO.

¹⁴³ C. env., art. L.512-7.

¹⁴⁴ Décret n° 2005-1170 du 13 septembre 2005 modifiant le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977, *AJDA* 2005 p. 1759, com. M. BRILLIE.

Enfin, la loi Bachelot introduit l'obligation pour l'exploitant de la transmission d'un état de pollution des sols « à chaque changement notable des conditions d'exploitation »¹⁴⁵ de l'installation soumise à autorisation au maire ou au président de l'EPCI compétent. Aujourd'hui codifiée à l'article L.512-18, cette obligation concerne les installations « présentant des risques importants de pollution ou d'accident, [l]es carrières et [l]es installations de stockage de déchets » visées à l'article L.516-1 et dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État.

Ces possibilités de consultation ainsi que la réception des informations relatives au fonctionnement de certaines installations réduisent le rôle du maire ou de son conseil municipal à la délivrance d'un simple avis qui ne lie pas l'autorité préfectorale. Il permet simplement, le cas échéant, de prendre en compte les observations formulées pour ajouter des prescriptions à l'autorisation d'exploiter, en aucun cas de la refuser. Néanmoins, la loi Bachelot met en place, à ce stade, un système de consultation susceptible d'élargir ce rôle restreint et d'avoir un impact sur les projets d'aménagement de la commune à long terme.

B. L'anticipation de l'usage futur dans l'autorisation d'exploiter : une révolution ?

L'article 27 de la loi Bachelot insère au Code de l'environnement un nouvel article L.512-17 dont la véritable nouveauté est en effet l'intégration du maire à la procédure d'autorisation d'exploiter une ICPE. Selon le texte de la loi, « Pour un nouveau site sur lequel les installations ont été autorisées à une date postérieure de plus de six mois à la publication de la [présente] loi [...], l'arrêté d'autorisation détermine, après avis [du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme et, s'il ne s'agit pas de l'exploitant, du propriétaire du terrain sur lequel est sise l'installation], l'état dans lequel devra être remis le site à son arrêt définitif. ». La précision de ces dispositions est renvoyée à l'édition d'un décret en Conseil d'État qui paraîtra fort tardivement.

Le projet de loi prévoyait initialement l'applicabilité immédiate de ces mesures ; elle a été différée par le dernier amendement apporté par l'Assemblée Nationale à cet article. Suite à la publication de la loi, la doctrine avait donc déterminé que cette disposition prendrait effet au 1^{er} février 2004, mais il faut encore attendre le décret du 13 septembre 2005¹⁴⁶ pour voir à nouveau reportée l'opposabilité du texte. Conformément à la loi¹⁴⁷, le décret prévoit bien que l'avis du maire est requis dans le cadre de la demande d'autorisation d'exploiter sur site nouveau afin de déterminer l'état dans lequel celui-ci devra être remis à

¹⁴⁵ C. env., art. L.512-18 tel qu'issu de la loi Bachelot, préc.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ Pour l'application de laquelle il apparaît d'ailleurs curieusement ne pas être pris.

l'arrêt définitif de l'installation¹⁴⁸. Mais il précise par ailleurs que cette possibilité ne sera ouverte qu'« aux installations dont la demande d'autorisation est déposée à compter du premier jour du sixième mois suivant la date de publication au Journal Officiel du présent décret »¹⁴⁹, soit le 1^{er} mars 2006. Si l'on ne peut s'empêcher de constater la tendance du pouvoir réglementaire à différer discrètement les mesures annoncées tambour battant, l'on peut peut-être s'en réjouir compte tenu des raisons qui ont conduit à l'insertion de cet article dans le texte. En effet, les travaux parlementaires préliminaires à l'adoption de la loi Bachelot ne se cachent pas d'avoir introduit cette disposition dans l'intérêt de l'exploitant¹⁵⁰. Et pour cause : la négociation qui a lieu entre le maire et l'exploitant lors de la mise à l'arrêt définitif pour déterminer l'usage futur du site, si elle n'aboutit pas à un consensus, peut donner lieu à la décision par le préfet d'un usage compatible avec les documents d'urbanisme¹⁵¹. Or, ceux-ci sont susceptibles de modification et donc d'insécurité juridique pour l'exploitant de l'installation qui cesse son activité.

En outre, il apparaît en pratique que l'utilité de ce texte est relativement limitée : exceptées certaines installations qui sont autorisées pour un temps limité, il est extrêmement difficile de prévoir la durée de vie d'une exploitation, ce que reconnaît le Ministère de l'Environnement lui-même¹⁵². Partant, comment anticiper l'usage que l'on voudra affecter aux terrains voisins de l'ICPE, en fonction duquel on définira celui de remise en état du site ? Seuls des projets d'aménagements menés sur le (très) long terme pourront apporter une réponse pertinente à cette problématique. Au surplus, cet usage apparaît être déterminé par le préfet « après avis » des acteurs susmentionnés, sans que le décret ne détermine une quelconque portée à ces avis. Il semble que l'usage industriel ait les plus grandes chances d'être retenu si l'on applique la position préconisée par le Ministère¹⁵³.

Notons enfin que depuis l'ordonnance du 11 juin 2009¹⁵⁴, la détermination de l'usage futur dans l'arrêté d'autorisation d'exploiter se trouve codifiée aux articles L.512-6-1 pour les installations soumises à autorisation et L.512-7-6 pour les exploitations soumises à enregistrement. L'avis doit être formulé dans un délai de 45 jours suivant la saisine par le demandeur, faute de quoi il est réputé émis¹⁵⁵. S'agissant des installations soumises à simple déclaration, le décret de 2005 a écarté toute possibilité de détermination de

¹⁴⁸ Art. 3, 8° et 17 du décret de 1977 tels que modifiés par l'art. 3 du décret du 13 septembre 2005, préc., codifiés à l'art. L.512-6-1 C. env.

¹⁴⁹ Art. 14 du décret du 13 septembre 2005, préc.

¹⁵⁰ Doc. AN n° 963 24 juin 2003 ;

¹⁵¹ C. env., art. L.512-17 tel qu'issu de la loi Bachelot, *cf. infra*, Section 2.

¹⁵² Circulaire n° BPSPR/2005-305/TJ du 18 octobre 2005 relative à la mise en œuvre des nouvelles dispositions introduites dans le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 concernant la cessation d'activité des installations classées – choix des usages.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ Ordonnance du 11 juin 2009, préc.

¹⁵⁵ C. env., art. R.512-6 pour les ICPE soumises à autorisation et R.512-46-4 pour celles soumises à enregistrement.

l'usage futur *ab initio*, puisqu'il devra en tout état de cause être identique à celui de la dernière période d'activité¹⁵⁶.

Force est donc de conclure à une réponse négative quant à la question de savoir si la détermination de l'usage futur constitue une amélioration de la position des communes dans la gestion des pollutions du sol. Il est toutefois permis d'espérer que les documents d'urbanisme constituent un outil efficace pour anticiper ces problématiques.

§ 2 : L'opposabilité des documents d'urbanisme à la procédure d'autorisation d'exploiter : un moyen détourné d'anticipation des pollutions du sol

La commune retrouve ici toute sa légitimité pour agir puisque l'on se place sur le terrain de la législation relative aux documents d'urbanisme, exercée par le conseil municipal depuis les lois de décentralisation. Si celui-ci peut faire en sorte d'édicter un règlement d'urbanisme opposable à l'arrêté préfectoral autorisant l'exploitation d'une ICPE (A), le maire a également le pouvoir de refuser la délivrance d'un permis de construire situé sur un site soumis à la législation relative aux installations classées (B).

A. Opposabilité de la réglementation locale d'urbanisme à l'arrêté d'autorisation d'une ICPE

Il est acquis que les documents d'urbanisme peuvent venir interdire ou limiter l'implantation des ICPE sur tout ou partie du territoire communal¹⁵⁷. L'article L.123-5 du Code de l'urbanisme, applicable aux PLU, précise expressément que « Le règlement et documents graphiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan ». Le juge administratif considère ainsi que, sauf erreur manifeste d'appréciation dans la détermination du zonage, le document local d'urbanisme – en l'espèce un POS – est opposable à l'arrêté préfectoral autorisant l'exploitation d'une installation classée¹⁵⁸. La légalité de ce dernier s'apprécie donc au regard des dispositions du règlement applicables au terrain sur lequel l'installation doit être implantée¹⁵⁹. Cette position jurisprudentielle permet ainsi aux auteurs du PLU de prévoir que l'interdiction d'implanter de telles exploitations dans les zones qu'ils estiment susceptibles d'accueillir une urbanisation future. Notons toutefois que l'illégalité du document d'urbanisme local peut

¹⁵⁶ C. env., art. L.512-12-1, *cf. infra*.

¹⁵⁷ CE, Sect., 17 mars 1972, Auchier, Lebon 231.

¹⁵⁸ CE, 9 février 1968, Époux Cherest, Rec. Lebon 928, et plus récemment, CAA Lyon, 3^{ème} chambre, 18 octobre 2011, Sté Descombes Père et Fils, n° 09LY01538, *Env.*, Décembre 2011, p. 30, comm. n°132, note D. GILLIG.

¹⁵⁹ CE, 30 juin 2003, SARL Prottime, n° 228538, *BJDU* 2004, p. 268, concl. F. LAMY, obs. J.-C. B.

être soulevée par l'exploitant ou les tiers par voie d'exception dans le contentieux de l'autorisation d'exploiter l'installation classée¹⁶⁰, qu'elle ait été délivrée ou refusée. Cela peut avoir pour effet de remettre en vigueur le document d'urbanisme antérieurement applicable¹⁶¹, et ainsi de juger de la légalité de l'arrêté au regard de celui-ci.

Le juge administratif admet même que les auteurs du document d'urbanisme local peuvent modifier le classement de la zone d'implantation d'une installation existante « dans le but, dans le cadre d'un parti d'aménagement, d'exclure pour l'avenir leur développement sur le même site »¹⁶². Puisque l'exploitant doit « renouveler sa demande d'autorisation ou d'enregistrement, ou sa déclaration soit en cas de transfert, soit en cas d'extension ou de transformation de ses installations, ou de changement dans ses procédés de fabrication, entraînant des dangers ou inconvénients mentionnés à l'article L.511-1 »¹⁶³, voilà qui donne les moyens au conseil municipal de reprendre le contrôle de la situation. Il est néanmoins précisé, conformément au principe d'indépendance des législations, que le changement d'usage ne doit pas avoir pour effet de conduire l'exploitant à cesser son activité¹⁶⁴. En outre, le conseil municipal ne saurait étendre par le biais du PLU l'interdiction de rénovation des bâtiments existants aux travaux ayant pour seul objet leur conservation¹⁶⁵. Dans la même logique, le juge considère que, « quelle que soit l'évolution de la réglementation d'urbanisme, les installations régulièrement construites antérieurement peuvent continuer à fonctionner dans les conditions prévues par les autorisations dont elles bénéficient »¹⁶⁶. L'on comprend en effet l'application du mécanisme des droits acquis sur lequel l'exploitant doit pouvoir compter.

Si les documents d'urbanisme locaux permettent en partie d'anticiper les pollutions du sol par leur opposabilité aux arrêtés d'autorisation, leur élaboration ou modification efface la personne du maire derrière le conseil municipal. Ce premier dispose toutefois de pouvoirs propres au nom de sa compétence d'urbanisme en matière de délivrance des permis de construire pouvant être demandés sur le site d'exploitation d'une ICPE, ce qui peut éventuellement lui permettre de prévenir le risque de pollution des sols.

¹⁶⁰ CE, Sect., 7 février 1986, Colombet, n° 36746, Lebon 29 ; CE, 21 mai 2008, Sté du domaine Sainte-Marcelle, n°290241, *Env.* 2008, comm. n° 105, note D.GILLIG.

¹⁶¹ C.urb., art. L.121-8.

¹⁶² CAA Lyon, 11 juin 1996, SARL Fayence Assainissement c/ Préfet du Var, req. n° 95LY02123 ; CE, Sect., 18 novembre 1994, Sté Clichy Dépannage, AJDA 1995, p.159, comm. p. 109.

¹⁶³ C. env., art. L.512-15.

¹⁶⁴ CAA Lyon, 10 octobre 2000, Sté Mermier, req. n° 00LY00997.

¹⁶⁵ CE, Sect., 30 septembre 1988, Martres et autres, AJDA 1989, p. 43, concl. Y. Moreau.

¹⁶⁶ CAA Paris, 27 janvier 2004, Sté Routière de l'Est Parisienne req. nos 99PA02609 et 99PA03141.

B. Délivrance du permis de construire sur le site d'une ICPE : pleine compétence du maire et indépendance des législations

On l'a vu, le principe de la prétendue indépendance des législations dénoncée par M. Prieur en 1993¹⁶⁷, est largement assoupli en matière d'ICPE. Il subsiste toutefois en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme, « La légalité du permis de construire ne [pouvant] s'apprécier qu'au regard du droit de l'urbanisme », de même que les « règles jurisprudentielles [...] interdisent de soulever par voie d'exception l'illégalité d'un acte individuel à l'occasion d'un recours contre un autre acte individuel. »¹⁶⁸.

La législation relative aux installations classées est donc sans influence sur la validité d'un permis de construire : la délivrance par le préfet d'une autorisation d'exploiter ne lie pas le maire pour accorder le permis, de même que le refus dudit permis n'affecte en rien l'autorisation délivrée par le préfet au titre de la législation ICPE¹⁶⁹. Le Code de l'environnement précise en effet que « l'octroi du permis de construire ne vaut pas autorisation au sens des dispositions du présent titre »¹⁷⁰.

En théorie, le maire a donc toute latitude pour refuser un permis de construire ou l'assortir de prescriptions spéciales sur le fondement des articles R.111-2 et suivants du Code de l'urbanisme afin de faire obstacle à l'exploitation de l'ICPE. S'il n'existe, à notre connaissance, aucune jurisprudence pour confirmer cette possibilité, la Haute Assemblée a pu donner de nombreux exemples de permis délivrés en méconnaissance des dispositions de l'article R.111-2¹⁷¹. Cela nous incite à relativiser notre position et à admettre que, dans certains cas, le maire est plus soucieux des intérêts économiques de sa commune que des intérêts environnementaux du territoire. Par ailleurs, le juge administratif a estimé que les prescriptions contenues dans l'arrêté d'autorisation de l'ICPE pouvaient se substituer à celles devant être prises sur le fondement de ce texte en cas de risque d'atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique¹⁷².

Face à l'inefficacité de la mesure prise par la loi Bachelot quant à la détermination de l'usage futur *ab initio*, les documents d'urbanisme sont donc les outils privilégiés en vue d'anticiper les problématiques de pollution du sol, éviter l'extension des zones industrielles et construire un projet urbain durable et respectueux de l'environnement. Encore faut-il que telle soit la volonté des élus locaux... L'on peut

¹⁶⁷ PRIEUR Michel, « Urbanisme et environnement », *AJDA* 1993, p. 80.

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ CE, 1^{er} juillet 1959, Piard, req. n° 38893, Lebon 413 ; CE, 13 octobre 1976, Min. d'État, Min. aménag. terr. c/ Tarit et Cognet, req. n° 94464, Lebon 412.

¹⁷⁰ C. env., art. R.512-4.

¹⁷¹ CE, 28 avril 1989, Sté Béton contrôlé Roujanais, req. n° 99856 : centrale de béton ; CE, 22 juillet 1992, Sté d'exploitation des Ets Marchais, req. n° 107373 : extension d'un silo de céréales ; CE, 11 avril 1986, Louis Seignerie, req. n° 51580 : atelier de traitement de viandes et abats ; CE, 27 juillet 1990, Commune de Ruffey les Echirey, req. n° 107256 : une porcherie ; CE, 19 nov. 1999, Commune de Port-la-Nouvelle c/ Moulin, *BJDU* 6/1999, p. 436, concl. D. CHAUVAUX, note L. TOUVET.

¹⁷² CE, 20 mars 2000, Sté Carrefour France, req. n° 191418.

toutefois penser que ceux-ci seront plus soucieux de la qualité des sols situés sur le territoire communal lorsque l'installation aura cessé et que la gestion des pollutions leur incombera en grande partie.

Section 2 : Intervention du maire dans la procédure de cessation d'activité de l'installation classée : une avancée « à reculons »

Il est évident que, lorsque l'installation classée est mise à l'arrêt, les mesures de remise en état des sols d'implantation de celle-ci concernent directement la commune. En effet, il arrive souvent que des ICPE aient été enclavées par l'urbanisation galopante que la loi SRU a tenté de réfréner, produisant ainsi des friches industrielles en cœur ou en périphérie de ville. Il apparaît donc logique pour la collectivité locale d'aspirer à la résorption de ces friches, conformément aux principes de reconstruction de la ville sur elle-même et plus simplement en vue d'éliminer les « points noirs » que constituent ces terrains dont la qualité des sols laisse à désirer et qui sont parfois source de danger pour les populations riveraines. Les textes relatifs au rôle du maire dans procédure de cessation d'activité ont été sujets à évolution (§1), la plus marquée étant bien sûr celle opérée par la loi Bachelot. Nous étudierons ensuite la portée des dispositions relatives à l'intervention du maire dans la remise en état telles qu'elles résultent de la loi Bachelot et de son décret d'application (§2).

§ 1 : Textes législatifs et réglementaires sur la question du rôle du maire dans la procédure de cessation d'activité d'une ICPE : une évolution tardive

L'évidence des aspects que nous avons développés en introduction de la présente section et la nécessité de faire intervenir le maire lors de la cessation d'activité d'une installation classée est sans doute une préoccupation tout à fait récente (A) puisqu'il faut attendre la loi Bachelot pour que soit consacré son rôle dans la détermination de l'usage futur du site (B).

A. Intervention du maire dans la procédure de cessation d'activité : un rôle largement restreint jusqu'en 2003

Ce rôle est d'autant plus restreint que le législateur de 1976 ne l'envisageait alors pas plus que l'obligation de remise en état du site. Cette notion est consacrée au titre III relatif aux dispositions communes à toutes les installations classées du décret de 1977 : l'article 34 pose le principe selon lequel « 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 »¹⁷³. Il envisage également la mise en œuvre des sanctions administratives prévues par ladite loi, après achèvement du délai imposé par la mise en demeure. Ces sanctions correspondent alors à l'exécution d'office des travaux prescrits aux frais de l'exploitant, la consignation d'une somme équivalant au montant desdits travaux ou la suspension de l'exploitation jusqu'à exécutions des prescriptions préfectorales de remise en état¹⁷⁴. On ne constate nullement l'intervention du maire à un quelconque moment de la procédure de cessation d'activité, celle-ci devant simplement être notifiée au préfet un mois avant l'arrêt de l'exploitation.

Le décret de 1994¹⁷⁵ vient modifier celui de 1977 en y ajoutant un article 34-1 relatif aux conditions formelles dans lesquelles l'arrêt définitif de l'installation doit être organisé. Il est le premier texte à distinguer la procédure selon qu'il s'agit d'une ICPE soumise à autorisation ou à déclaration. Déjà, l'on constate que la cessation d'activité ne se limite plus à une simple notification, l'exploitant devant désormais transmettre un dossier permettant une meilleure prise en compte de l'état initial du site ainsi que les mesures prévues pour faire cesser les dangers ou inconvénients présentés par son activité. Le préfet doit également consulter le maire sur le mémoire de remise en état, celui-ci disposant d'un mois pour se prononcer. La circulaire de même date¹⁷⁶ prise pour l'application du décret précité ne précise nullement quelle portée cet avis revêt : c'est à se demander dans quel but la disposition a été insérée au texte réglementaire ; l'on peut toutefois supposer que les projets d'aménagement pouvant être menés par la commune ont été pris en compte. Concernant les installations soumises à déclaration, cette obligation de consultation du maire est explicitement exclue. Notons enfin concernant l'adoption de ce texte que les dispositions relatives à la procédure de cessation d'activité sont d'application immédiate.

L'obligation de remise en état est indirectement consacrée de manière législative par la loi du 13 juillet 1992¹⁷⁷ qui modifie l'article 20 de la loi de 1976 en y insérant une peine correctionnelle¹⁷⁸ pour tout exploitant qui n'observerait pas les prescriptions contenues dans la mise en demeure, ces prescriptions pouvant comprendre « les mesures de surveillance ou de remise en état d'une installation ou de son site [...] lorsque l'activité a cessé ». Une circulaire de 1996¹⁷⁹ précise que le préfet apprécie l'opportunité de prescrire un arrêté de remise en état sur la base du mémoire qui lui est transmis par l'exploitant, ce qui suppose qu'il puisse aussi bien laisser les sols en l'état suite à la cessation d'activité de l'installation. Trois

¹⁷³ Aujourd'hui codifié aux art. L.512-6-1 (autorisation), L.512-7-7 (enregistrement) et L.512-12-1 (déclaration).

¹⁷⁴ Art. 23 de la loi de 1976 dans sa version d'origine.

¹⁷⁵ Décret du 9 juin 1994, préc.

¹⁷⁶ Circulaire du 9 juin 1994, préc.

¹⁷⁷ Loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement, art. 12, titre V relatif aux dispositions pénales.

¹⁷⁸ De dix jours à six mois d'emprisonnement et de 2.000 à 50.000 Francs d'amende, les deux peines pouvant être appliquées de manière alternative : art. 12 de la loi du 13 juillet 1992, préc.

¹⁷⁹ Circulaire du 7 juin 1996 relative aux sites pollués : procédure administrative et juridique applicable en matière de réhabilitation de sites pollués.

ans plus tard, on voit se profiler l'approche pragmatique¹⁸⁰ qui caractérise aujourd'hui le droit français des sols pollués : un diagnostic approfondi ainsi qu'une étude détaillée des risques (EDR) doivent être réalisés par l'exploitant afin d'identifier les vecteurs de pollution (cible, polluant et voie de transfert) et les impacts environnementaux. La priorité est, déjà, donnée à l'application du bilan coût-avantages en termes de risque sanitaire et environnemental. Une fois encore, la circulaire ne détermine pas la portée de l'avis du maire : elle se contente de rappeler que sa consultation est obligatoire.

Tel est donc l'état du droit antérieurement à l'adoption du texte qui marque un tournant décisif dans la conception que se fait le législateur du rôle du maire en matière de réhabilitation des sites et sols pollués¹⁸¹ : cantonné à la délivrance d'un simple avis s'agissant de la remise en état des sites ayant accueilli l'exploitation d'une ICPE soumise à autorisation, inexistant en présence d'une installation soumise à déclaration.

B. Loi Bachelot : consécration législative de l'intervention du maire dans la détermination de l'usage futur

L'accident de l'usine AZF à Toulouse constitue l'élément déclencheur de l'adoption de cette loi, mais le scandale Metaleurop est également présent dans les mémoires : il s'agit donc de garantir la remise en état des sols pollués aux frais de l'exploitant. La loi relative aux risques technologiques et naturels vient ainsi consacrer cette obligation, auparavant prévue au seul niveau réglementaire en tant que telle¹⁸², en l'insérant dans la partie législative du Code de l'environnement, et intègre la consultation du maire à la détermination des mesures de réhabilitation du site. Désormais, « Lorsque l'installation est mise à l'arrêt définitif, son exploitant place son site dans un état tel qu'il ne puisse porter atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L.511-1 et qu'il permette un usage futur du site déterminé conjointement avec le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme et, s'il ne s'agit pas de l'exploitant, le propriétaire du terrain sur lequel est sise l'installation. »¹⁸³. L'on ne peut que saluer cette évolution majeure : d'un simple avis, bien plus formel que déterminant au demeurant, on passe à l'intégration du maire à une procédure de concertation, qui plus est consacrée au niveau législatif.

L'on est toutefois bien vite désillusionné : l'alinéa suivant précise immédiatement que « À défaut d'accord entre les personnes mentionnées au premier alinéa, lorsque l'installation est mise à l'arrêt

¹⁸⁰ Circulaire du 10 décembre 1999 relative aux sites et sols pollués et aux principes de fixation des objectifs de réhabilitation.

¹⁸¹ À notre connaissance, aucune modification concernant le rôle du maire dans la procédure de cessation d'activité n'intervient dans l'intervalle de la loi du 13 juillet 1992 précitée et de la loi Bachelot.

¹⁸² Art. 34-1 du décret de 1977 tel que modifié par le décret de 1994, tous deux précités, bien que la loi du 13 juillet 1992, également précitée, l'introduise dans celle de 1976 au chapitre relatif aux dispositions pénales : *cf. supra*.

¹⁸³ C. env., art. L.512-17 dans sa rédaction issue de la loi Bachelot, inséré au chapitre II du titre 1^{er} du livre V.

définitif, son exploitant place son site dans un état tel qu'il ne puisse 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 de l'installation mise à l'arrêt ». Le texte envisage néanmoins une possibilité de contourner cette fatalité lorsque cet usage industriel 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 notifie la cessation de son activité et de « l'utilisation des terrains situés au voisinage du site ». L'on entrevoit là la volonté du législateur de veiller tout de même à ce « que les collectivités n'aient pas à supporter seules la charge de la dépollution en cas de changement d'usage »¹⁸⁴. L'arbitrage est confié au préfet après avis du maire ou président de l'EPCI compétent, de l'exploitant et du propriétaire du terrain, le cas échéant.

Le texte renvoie la détermination de ses modalités d'application à l'édiction d'un décret en Conseil d'État qui paraît deux ans plus tard et contribue largement à annihiler les avancées de la loi Bachelot en matière de gestion des pollutions du sol.

§ 2 : Intervention du maire dans la détermination de l'usage futur : incidences néfastes du décret du 13 septembre 2005 sur les avancées de la loi Bachelot

Il s'agira dans un premier temps d'étudier le contenu du décret du 13 septembre 2005 (A) avant de pouvoir analyser la portée des dispositions désormais relatives au rôle du maire dans la détermination de la remise en état des sites industriels (B). Préparons-nous d'emblée à déchanter.

A. Une volonté gouvernementale de privilégier les intérêts de l'industriel

Précisons en premier lieu que le décret du 13 septembre 2005 apparaît ne pas être pris pour l'application de la loi Bachelot : ses dispositions ne viennent pas s'ajouter à la partie réglementaire du Code de l'environnement, mais modifient celles du décret de 1977 pris pour l'application de la loi de 1976. En tout état de cause, l'article 12 dudit décret de 2005 ajoute à celui de 1977 quatre articles – 34-2 à 34-6 – dont la portée équivaut quasiment à la destruction de la totalité du travail législatif effectué en amont.

D'une part, le texte soumet la mise en œuvre de la négociation tripartite à la propension des terrains ainsi libérés à être affectés à un nouvel usage, ce qui n'était absolument pas envisagé par la loi, laquelle évoque plus généralement « la mise à l'arrêt définitif ». Cette disposition réglementaire vient donc

¹⁸⁴ Déclaration Ollier P., AN, 15 juillet 2003.

considérablement réduire le champ d'application de la procédure instaurée par l'article L.512-17 et l'on en vient à se demander si le pouvoir exécutif n'outrepasse pas ici sa compétence.

D'autre part, la procédure de cessation d'activité – entraînant la libération des terrains susceptibles d'être affectés à un nouvel usage – ne sera applicable qu'aux exploitations mises à l'arrêt à compter du 1^{er} octobre 2005. Les autres continuent d'être soumises aux dispositions auparavant en vigueur (article 18 du décret de 1977) : le préfet ne peut imposer à l'exploitant des mesures de remise en état dépassant celles nécessaires à la mise en compatibilité avec un usage comparable à celui de la dernière période d'activité¹⁸⁵, soit industriel. Cette disposition a donné lieu à un recours en illégalité du décret porté par l'association France Nature Environnement, mais le Conseil d'État rejette le pourvoi en affirmant que le texte n'implique « en aucune façon un traitement incomplet et non systématique des pollutions »¹⁸⁶.

Enfin, si le décret fait preuve d'un semblant de préoccupation pour la protection de l'environnement en indiquant que « À tout moment, même après la remise en état du site, le préfet peut imposer à l'exploitant [...] les prescriptions nécessaires à la protection des intérêts mentionnés à l'article L.511-1 du Code de l'environnement », on sait d'une part que cette illusion d'intemporalité est enfermée dans un délai trentenaire¹⁸⁷, de l'autre que l'alinéa suivant exonère l'exploitant de toute responsabilité en cas de modification ultérieure de l'usage du site qui ne serait pas de son initiative. Ce faisant, le pouvoir réglementaire anéantit les ambitions de la loi Bachelot dont les travaux parlementaires évoquent justement le souci de ne pas bloquer les éventuels projets d'aménagement¹⁸⁸.

S'agissant des délais prévus, le maire ou le président de l'EPCI compétent a trois mois pour se prononcer sur l'usage proposé par l'industriel, faute de quoi son avis est réputé favorable. Dans l'hypothèse d'un « recours » contre l'usage proposé, il doit transmettre un mémoire sur l'incompatibilité manifeste dans les quatre mois suivant la notification du désaccord par le préfet suite à l'achèvement du délai initial de trois mois.

La loi du 12 mai 2009¹⁸⁹ et l'ordonnance du 11 juin 2009¹⁹⁰, qui remanient l'intégralité des dispositions du Code de l'environnement relatives aux installations classées, suppriment l'article L.512-17 originellement applicable aux ICPE soumises à autorisation et déclaration. Désormais, la procédure de cessation d'activité telle que prévue par la loi Bachelot est codifiée à l'article L.512-6-1 pour les ICPE soumises à autorisation et L.512-7-6 pour celles relevant de la procédure d'enregistrement. S'agissant des ICPE soumises à déclaration, elles ne sont bien entendu pas concernées par ce dispositif : la remise en état est toujours compatible avec un usage comparable à celui de la dernière période d'activité (L.512-12-1).

¹⁸⁵ Art. 34-5 du décret de 1977 tel que modifié par celui de 2005.

¹⁸⁶ CE, 12 janvier 2009, France Nature Environnement, req. n° 289080.,

¹⁸⁷ CE, 8 juillet 2005, Sté Alusuisse-Lonza-France, préc.

¹⁸⁸ Déclaration Ollier P., AN, 15 juillet 2003, préc.

¹⁸⁹ Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit.

¹⁹⁰ Ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines ICPE, préc.

Suite à l'abrogation de la quasi-totalité du décret de 1977 en 2007¹⁹¹ et à la modification des dispositions précitées par le décret du 13 avril 2010¹⁹², celles-ci figurent aujourd'hui aux articles R.512-39-2 pour les ICPE soumises à autorisation, R.512-46-26 pour celles relevant du régime de l'enregistrement et R.512-66-1 pour les installations soumises à déclaration.

On le voit, les dispositions du décret de 2005 relatives à la détermination de l'usage futur remettent en cause les avancées remarquables de la loi Bachelot sur ce point en réduisant considérablement son champ d'application et en plaçant l'industriel au cœur du dispositif. Nul doute que son élaboration ait été longue pour cause de négociation difficile avec les lobbies industriels, dont le texte législatif avait déjà suffisamment protégé les intérêts en leur assurant une certaine sécurité juridique pour l'avenir¹⁹³. La portée du rôle du maire dans la procédure de cessation d'activité s'en trouve corrélativement réduite de manière significative.

B. Conséquences du dispositif : un rôle du maire toujours aussi peu déterminant et une remise en état du site négligée

On l'a dit, l'industriel sera toujours intéressé à imposer un usage « comparable à celui de la dernière période d'activité » puisque la remise en état qui s'impose alors est bien moindre que celle qui doit être menée pour rendre un site pollué compatible avec un usage même « moyennement » sensible destiné à accueillir du logement collectif. Il fera donc en sorte de faire échouer la négociation, ce qui a pour effet pervers de systématiser la réhabilitation du site pour un usage industriel. Comme l'écrit justement Marie-Laure Lambert-Habib, « *alors que la loi Bachelot renforçait, même relativement, les pouvoirs du maire, il apparaît que le décret rend de l'autre main au préfet le pouvoir d'imposer ses choix différents, notamment si les mesures de réhabilitation imposées par un usage sensible s'avèrent trop coûteuses* »¹⁹⁴. En effet, l'incitation répétée et amplifiée au fil du temps au recours à la pratique du bilan coût-avantages¹⁹⁵ est susceptible de conduire le préfet à écarter la possibilité d'une remise en état pour un usage sensible si celle-ci s'avère trop onéreuse. Puisque le delta entre cet usage et un usage plus sensible ne peut être compensé par l'exploitant qui n'est pas à l'initiative de la modification de l'usage – quel

¹⁹¹ Décret n° 2007-1467 du 12 octobre 2007 relatif au livre V de la partie réglementaire du code de l'environnement et modifiant certaines autres dispositions de ce code.

¹⁹² Décret n° 2010-368 du 13 avril 2010 portant diverses dispositions relatives aux ICPE et fixant la procédure d'enregistrement applicable à certaines de ces installations.

¹⁹³ Cf. *supra* : détermination de l'usage futur *ab initio* pour les demandes d'autorisations sur site nouveau déposées après le 1^{er} mars 2006, art. 12 du décret de 2005, préc.

¹⁹⁴ M.-L. LAMBERT-HABIB, « L'après Métal-Europe, l'effritement des ambitions initiales de la loi Bachelot », La réhabilitation des sols pollués : erreurs du passé, enjeux du futur, balbutiements du droit, Colloque CEJU, in *Revue droit et ville* n° 65/2008 p. 239-259.

¹⁹⁵ Dernièrement par la circulaire du 8 février 2007 relative aux sols pollués – Modalités de gestion et de réaménagement des sites pollués.

intérêt y trouverait-il ? – l'esprit initial de la loi Bachelot a complètement disparu : ce sont les communes qui sont vouées à assumer la charge financière de la dépollution complémentaire.

Cette situation soulève en outre la difficulté de connaître les moyens permettant au maire de faire « vérifier » les travaux de remise en état, puisque la DREAL ne sera plus compétente, la cessation d'activité ayant été effectuée en bonne et due forme et procès-verbal de récolement délivré. Comme l'évoque M.-L. Lambert-Habib¹⁹⁶, si cette vérification doit incomber au maire, en aura-t-il les moyens ? « Ne sera-t-il pas juge et partie ? » Le projet de décret portant application des articles L.125-6 et L.125-6 semble apporter une réponse partielle à ces questions : la rédaction du nouvel article R.556-2 prévoit en effet que « Sans préjudice des articles R.512-39-1 à R.512-39-6, R.512-46-25 à R.512-46-29, R.512-66-2, lorsque des terrains affectés par une pollution sont susceptibles d'accueillir des usages différents de ceux définis [aux articles] R.512-30, R.512-39-2, R.R.512-46-26 ou R.512-66-1, le maître d'ouvrage à l'initiative du changement d'usage doit définir des mesures de gestion de la pollution des sols et les mettre en œuvre afin d'assurer la compatibilité entre l'état des sols et l'usage qui en est fait et de protéger la santé, la sécurité, la salubrité publiques et l'environnement. Ces mesures de gestion de la pollution sont définies en tenant compte de l'efficacité des techniques de réhabilitation dans des conditions économiquement acceptables ainsi que du bilan des coûts, des inconvénients et des avantages des mesures de pollution. Le cas échéant, s'il est maintenu une pollution résiduelle sur le terrain concerné compatible avec les nouveaux usages, le maître d'ouvrage à l'initiative du changement [*i. e.* la commune] veille à assurer la mémoire de la présence de cette pollution résiduelle. En cas de modification de la consistance du projet initial, le maître d'ouvrage à l'initiative de cette modification reprend des mesures de gestion ». Cependant, d'une part, le projet de décret n'envisage pas les moyens de contrôle de ces mesures de réhabilitation ; de l'autre, son entrée en vigueur devait avoir lieu le 2 juillet 2012, mais ses dispositions ne figurent toujours pas à la partie réglementaire du Code de l'environnement.

Par ailleurs, l'opposition à la proposition de l'usage par l'exploitant ne peut aboutir que lorsque les documents d'urbanisme sont en vigueur au moment de la notification de la mise à l'arrêt, ce qui implique que le maire ait pu anticiper cette cessation. À moins que le terrain d'assiette de l'installation ne soit enclavé en zone d'habitation, le maire aura bien du mal à faire prononcer par le préfet une décision d'usage plus sensible que l'usage industriel. En pratique, le seul cas dans lequel l'industriel aura intérêt à dépolluer pour un usage plus sensible adviendra lorsque son terrain sera situé dans une zone à forte pression foncière : la dépollution qu'il réalisera alors constitue un investissement immobilier plus qu'environnemental. Un éventuel changement d'usage ultérieur pourra également attirer des promoteurs

¹⁹⁶ M.-L. LAMBERT-HABIB, « Le nouveau droit des sols pollués : une escroquerie juridique », in LDH n°225, numéro spécial risques industriels, Décembre 2006, p. 4-5.

pour prendre en charge la réhabilitation de friches dont la plus-value permettra d'amortir confortablement les travaux ainsi réalisés.

Ce qui nous conduit au constat malheureux selon lequel seules les communautés d'agglomérations bénéficiant de moyens suffisants peuvent se permettre de mener des projets de recyclage foncier à grande échelle. C'est notamment le cas du Grand Lyon et de son fameux projet Confluence : le coût du foncier y est tellement élevé que le projet a rapporté plus qu'il n'a coûté ! S'agissant des « petites » communes à budget limité, elles sont vouées à devoir envisager leurs projets d'aménagement sur des terrains ne présentant pas de risque sanitaire, et ce au mépris du principe d'économie d'espace. Le rôle des Établissements Publics Fonciers spécialisés dans le recyclage foncier¹⁹⁷ n'est pas négligeable sur ce point, car il permet d'apporter aux communes qui souhaitent réhabiliter leurs friches industrielles les fonds nécessaires, fonds en partie alloués par l'État. Toutefois, ces établissements spécialisés sont rares alors que le nombre de sites à remettre en état, lui, est extrêmement élevé...

La conclusion que l'on peut tirer de la prétendue amélioration de la loi Bachelot est donc tout à fait négative en termes écologiques : piétinant sans vergogne le principe constitutionnel pollueur-payeur, son application revient en pratique à consacrer le principe « pollué-payeur » dans l'unique souci de sécuriser la situation de l'exploitant en ces temps de crise économique. On pense notamment aux propositions de certains auteurs sur l'opportunité d'instaurer un système d'incitation fiscale permettant de rendre déductibles les frais engagés pour la réhabilitation ou de faire du risque de développement une cause exonératoire de la responsabilité de l'exploitant et de ne retenir celle-ci qu'en présence d'un lien de causalité avéré entre la pollution et l'activité polluante¹⁹⁸. Quand on sait que certaines de ces propositions ont été reprises par le droit communautaire puis transposées en droit interne¹⁹⁹, l'on se demande si la logique économique permettra un jour de participer à la protection des intérêts environnementaux dans le respect du principe pollueur-payeur.

Si la place accordée au maire dans la législation relative aux installations classées demeure marginale malgré les tentatives de prise en compte du rôle qu'ils ont nécessairement à jouer dans la gestion des sols pollués, la loi leur accorde en revanche les pleins pouvoirs en matière de gestion des déchets. Sur ce point également, le rôle du maire a été extrêmement fluctuant, notamment à cause de son articulation avec la police spéciale des ICPE, ainsi que du fait du droit communautaire.

¹⁹⁷ C'est notamment le cas des EPF Rhône-Alpes, Lorraine et Nord-Pas-de-Calais.

¹⁹⁸ BAVOILLOT François, « La question du financement de la dépollution des sites », in *LPA*, 7 Juin 1995, n° 68, p. 19, inspiré par les propos tenus par V. Sol lors du séminaire du Forum du droit et des affaires à Paris le 22 mars 1995 sur le thème de la législation relative aux ICPE.

¹⁹⁹ Directive européenne n° 2004/35/CE du Parlement Européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (**réf ?**), transposée en droit interne par la loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, *cf. infra*. (**réf ?**)

Titre II : Une extension possible de la police des déchets aux sols ?

La législation française relative aux déchets fait traditionnellement référence à la loi du 15 juillet 1975²⁰⁰, premier texte à mettre en place un système de gestion des déchets avec pour ambition la résorption de la multitude de décharges sauvages qui s'accumulent alors sur le territoire national. Le contenu et le champ d'application de cette loi ont été sensiblement modifiés au gré des jurisprudences et autres textes législatifs ou réglementaires adoptés ultérieurement, dont les apports déterminants ont majoritairement été le fruit de l'influence communautaire. En effet, la loi de 1975 définit le déchet comme « tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon »²⁰¹. On voit mal alors comment le sol, immeuble par nature²⁰², peut être assimilé à un déchet et, de ce fait, comment la police qui a vocation à le réglementer peut trouver à s'y appliquer. Afin de répondre à l'interrogation posée par le présent titre, il conviendra d'étudier dans un premier temps l'évolution de ce pouvoir de police spéciale des déchets, à laquelle la jurisprudence a significativement participé (Chapitre 1). Cela nous permettra ensuite d'analyser sa restriction par le droit communautaire, dont la transposition en droit interne n'est pas sans susciter quelques espoirs quant à une nouvelle dimension du rôle des élus locaux, ainsi que leur possibilité résiduelle de recours à la responsabilité environnementale du pollueur (Chapitre 2).

Chapitre I : Pouvoirs de police du maire en matière de déchets : un champ d'application étendu par les jurisprudences interne et communautaire

En matière de déchets, la loi ne réserve pas expressément au maire les pouvoirs de police qu'elle crée : le rôle de celui-ci sur ce terrain a suscité un contentieux administratif abondant né de la nécessité de désigner l'autorité de police compétente et d'articuler la mise en œuvre de celle-ci avec la police des installations classées (Section 1). La jurisprudence interne a ainsi relativement élargi le rôle des élus locaux en matière de déchets, mais c'est surtout la position de la Cour de Justice des Communautés Européennes qui a considérablement étendu le champ d'application de la police spéciale des déchets (Section 2).

²⁰⁰ Loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

²⁰¹ Art. 1^{er} de la loi de 1975 tel que rédigé dans sa version initiale.

²⁰² Art. 518 du Code civil : « les fonds de terre et les bâtiments sont immeubles par leur nature ».

Section 1 : Identification de l'autorité de police compétente en matière de déchets et articulation avec la police des ICPE : vers une émancipation du maire

L'identification du maire en tant qu'autorité de police compétente en matière de déchets, si elle est aujourd'hui bien établie, n'a pas toujours été l'évidence, la loi de 1975 n'apportant aucune précision sur la question. Cette attribution est donc le fruit d'une position jurisprudentielle sans cesse renforcée (§1). Le juge a également dû régler la question de l'articulation des polices spéciales respectivement relatives aux déchets et aux installations classées (§2) et se positionner quant à la qualité des débiteurs des mesures pouvant être prises sur le fondement de la loi déchets (§3).

§1 : Désignation de l'autorité compétente au titre de la législation relative aux déchets : une jurisprudence favorable à une autonomie relative du maire

Cette affirmation du rôle du maire en matière de déchets a d'abord nécessité son identification pure et simple (A), ce qui, contrairement à la législation relative aux installations classées, n'a pas eu pour effet d'éliminer d'office l'intervention du préfet sur ce fondement. Ce n'est qu'en 2004 que la distinction entre les polices déchets et ICPE a été clairement établie, avec toutefois des assouplissements permettant au préfet d'intervenir en cas de carence du maire (B).

A. Genèse de l'identification du maire en tant que titulaire du pouvoir de police spéciale des déchets

La loi de 1975 n'envisageant pas expressément le maire comme l'« autorité titulaire du pouvoir de police »²⁰³ ainsi créé, d'aucuns ont soulevé l'hypothèse selon laquelle « le législateur de 1975, par souci d'efficacité, [aurait] entendu maintenir une compétence concurrence entre le préfet et le maire »²⁰⁴. S'il est mentionné à plusieurs reprises que la mise en œuvre de ce nouveau pouvoir de police spéciale des déchets appartiendra au maire ou aux collectivités, une lecture attentive des débats préalables à l'adoption du projet de loi sur l'élimination des déchets²⁰⁵ nous incite à rejoindre la supposition de cet auteur, la question centrale des débats tournant effectivement davantage autour de la question du financement des nouvelles mesures que sur la détermination de l'autorité compétente. D'ailleurs, les travaux préparatoires de l'Assemblée Nationale évoquent « l'autorité de police, c'est-à-dire essentiellement [le] maire ou [le]

²⁰³ Art. 3 de la loi précitée, dans sa rédaction initiale.

²⁰⁴ Ph. BILLET, « La police des sites pollués, en quête d'identités », in *Gaz. Pal.*, 7 juin 2001, n° 158, p. 11.

²⁰⁵ Journal Officiel du Sénat – Débats parlementaires, Séance du 7 mai 1975.

préfet »²⁰⁶. Difficile, donc, d'identifier formellement le maire en tant que dépositaire du pouvoir de mettre en œuvre la police des déchets.

La première occasion du Conseil d'État de se prononcer sur la question n'advient que tardivement puisque le premier arrêt rendu en la matière, qui déclenche certainement la « guerre des polices »²⁰⁷ annoncée par Ph. Billet, date de 1998²⁰⁸. Une circulaire du Ministère de l'Environnement²⁰⁹ avait préalablement pris position en indiquant que le maire était « l'autorité chargée, à titre principal, de faire application de l'article 3 de la loi de 1975 », ce qui ne n'avait pas le mérite d'être tout à fait clair et justifiait d'autant l'intervention du juge. Dans l'arrêt Jaeger, la Haute Assemblée pose le principe selon lequel le maire est l'autorité de police compétente pour mettre en œuvre la police des déchets en déduisant des articles 3 et 4 de ladite loi « que l'autorité investie des pouvoirs de police municipale est fondée, alors même que le préfet est susceptible d'intervenir au titre des pouvoirs de police spéciale qu'il tient de la loi [...] relative aux installations classées, à prendre les mesures d'élimination prévues à l'article 3 précité ».

Ce faisant, le juge assoit l'autorité du maire en matière de déchets dans le silence de la loi : « il ne s'agit plus pour [celui-ci] de se substituer en urgence au préfet dans le fonctionnement defectueux d'une installation classée [...], mais d'intervenir comme autorité de police à part entière, d'affirmer son identité, enfin réhabilité à la défiance qui le marquait depuis plus d'un siècle et demi en matière d'installations classées »²¹⁰. Néanmoins, le Conseil d'État ouvre la voie d'un concours des polices déchets et ICPE en n'excluant pas totalement l'intervention du préfet. Aussi l'application de cet arrêt Jaeger s'avère-t-elle fluctuante selon les juridictions du fond, la tendance étant majoritairement à la validation de l'intervention du préfet sur le fondement de la loi déchets, lui permettant ainsi de pallier l'hypothèse d'un débiteur insolvable ou inconnu²¹¹.

Si un arrêt ultérieur juge que l'arrêté préfectoral pris en application de la loi déchets est entaché d'illégalité dès lors que les dispositions de la loi relative aux installations classées sont encore susceptibles d'être mises en œuvre²¹², une prise de position du Conseil d'État était fortement souhaitée.

²⁰⁶ Rapport de P. WEISENHORN au nom de la Commission de la production et des échanges sur le projet de loi adopté par le Sénat relatif à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux n° 1679, annexe au procès-verbal de la séance du 23 mai 1975, seconde session ordinaire de 1974-1975.

²⁰⁷ Ph. BILLET, « La police des sols pollués, en quête d'identités », *op. cit.*

²⁰⁸ CE, 18 novembre 1998, Jaeger, req. n° 161612, Lebon T. 1041 ; *Dr. envir.* 1999, n° 67, p. 6, note FONTBONNE ; *Dr. adm.* 1999, n° 9 ; *BDEI* n° 2/1999. 16, note COURTIN,

²⁰⁹ Circulaire n° 85-02 du 4 janvier 1985 relative à l'élimination des dépôts sauvages de déchets.

²¹⁰ Ph. BILLET, « La police des sols pollués, en quête d'identités », *op. cit.*

²¹¹ CAA Nantes, 5 octobre 1994, M. Louis Gélén et SARL Transports Gélén, req. n° 92NT01089 ; CAA Nantes, 17 juillet 1996, Cie des Bases lubrifiantes, req. n° 93NT00540.

²¹² TA Versailles, 2 février 1999, SCI Essonne c/ Préfet de l'Essonne, req. n° 974077, *Droit administratif* 1999, n° 162.

B. Une clarification tardive de la distinction entre les autorités susceptibles de mettre en œuvre les polices ICPE et déchets

Cette clarification n'intervient qu'en 2004, un an après l'adoption de la loi Bachelot dont l'article 32 modifie les dispositions de l'article 3 de la loi de 1975, alors codifié à droit constant à l'article L.541-3 du Code de l'environnement, en y ajoutant l'hypothèse de « pollution des sols, ou de risque de pollution des sols » et en remplaçant « l'élimination desdits déchets » par « l'exécution des mesures nécessaires ». Ce faisant, elle consacre la possibilité pour le maire d'intervenir sur le site d'une installation classée et met à nouveau les polices ICPE et déchets en concurrence dans la lignée de la jurisprudence Jaeger. Par ailleurs, elle offre de nouveaux pouvoirs à l'autorité qui mettra en œuvre la police des déchets : s'il s'agit du maire, il pourra désormais faire peser la charge de la réhabilitation sur l'exploitant au lieu d'engager les frais de la commune comme c'est le cas lorsqu'il met en œuvre son pouvoir de police générale. Selon Ph. Billet, « [ce] dispositif [...] autorise le maire à mettre en œuvre un pouvoir de police spéciale avec des sanctions administratives à même de contraindre financièrement le responsable de réhabiliter le site, sans engagement financier de la commune et, en tout cas, en lui donnant une base juridique lui permettant de se retourner financièrement contre ce responsable »²¹³. Reste qu'à l'époque de l'adoption de la loi Bachelot, le préfet est toujours susceptible d'intervenir sur le fondement de la loi déchets et celle-ci lui en offre donc les moyens privilégiés.

Le juge administratif ferme cette voie en rendant l'arrêt Société générale d'archives²¹⁴, par lequel il estime en effet que les dispositions de l'article 3 de la loi de 1975 « ont créé un régime distinct de celui des installations classées pour la protection de l'environnement, n'ont pas le même champ d'application et ne donnent pas compétence aux mêmes autorités ». Ce considérant de principe sera réitéré trois ans plus tard²¹⁵ : la question de savoir si le préfet était également une « autorité titulaire du pouvoir de police », non abordée par l'arrêt Jaeger, est définitivement résolue, et celui-ci voit ses moyens réduits pour parvenir à engager la responsabilité d'un débiteur solvable.

Cette décision marque un nouveau tournant dans l'appréhension des pouvoirs du maire en matière de déchets en délimitant clairement son champ d'application. L'irruption incessante du préfet dans cette législation sous couvert du juge, si elle permettait à l'administration d'aboutir dans sa quête d'un débiteur solvable, remettait largement en question l'intervention du maire et réduisait considérablement son rôle. Qui plus est, elle était nécessairement synonyme de confusion puisqu'elle supposait le concours de deux

²¹³ Cité par Ch. CANS dans son article « La législation des installations classées de 1976 : un exemple de stabilité ? Anatomie d'une loi », *op. cit.*

²¹⁴ CE, 17 novembre 2004, Sté générale d'archives, req. n° 252514, *BDEI* 2/2005, p. 18, concl. Y. AGUILA.

²¹⁵ CE, 11 janvier 2007, MEDD c/ Sté Barbazanges Tri Ouest, req. n° 287674, *Envir.* n° 3, mars 2007, comm. 45, obs. Ph. Billet, *JCPA* 2007, n° 2106, obs. Ph. BILLET.

autorités dans l'exercice d'une seule et même police : *quid*, alors, des responsabilités respectives de chacune ? Désormais, chacun peut et doit intervenir sur le fondement de la loi qui lui attribue des pouvoirs de police distincts, ce qui simplifie relativement la situation.

Les conclusions du Commissaire du Gouvernement Y. Aguila²¹⁶, envisagent la mise en œuvre de la police des déchets par le maire comme « complémentaire à celle du préfet au titre de la police spéciale des installations classées ». Restait encore à déterminer de quelle manière ces pouvoirs étaient supposés s'articuler et à l'encontre de qui ils pouvaient être exercés.

§ 2 : Articulation des polices ICPE et déchets : vers l'affirmation du rôle du maire

La loi de 1975 précisait initialement que ses dispositions « s'appliquent sans préjudice des dispositions spéciales concernant notamment les établissements dangereux, insalubres ou incommodes [...] »²¹⁷, *id est* les exploitations relevant aujourd'hui de la législation relative aux installations classées. Cette disposition a d'ailleurs été codifiée à droit constant à l'article L.541-4 du Code de l'environnement, mais elle ne règle pas la question de l'articulation des lois déchets et ICPE, progressivement tranchée par la jurisprudence. La tendance a d'abord été de considérer ces deux polices comme concurrentes (A) puis complémentaires (B).

A. Des « polices parallèles »²¹⁸...

Le concours des polices est envisagé de manière précoce par l'arrêt Jaeger qui valide la mise en demeure par le maire de procéder à l'élimination d'un dépôt d'ordures irrégulier relevant normalement de la législation relative aux installations classées et donc du préfet. La solution jurisprudentielle apportée par l'arrêt précité Société générale d'archives revêt les polices déchets ICPE d'un caractère distinct et leur donnent un champ d'application différent. Le maire a donc vocation à exercer les pouvoirs qu'il tient de la loi de 1975 à l'encontre du détenteur de déchets présentant un risque de pollution des sols ; quant au préfet, il tient de la loi de 1976 le pouvoir d'imposer à l'exploitant d'une installation classée la remise en état de son site, une fois l'activité mise à l'arrêt définitif. La problématique demeure malgré tout celle de la quête d'un débiteur solvable pour assurer la remise en état des sites pollués, d'autant que l'arrêt Alusuisse-Lonza-France²¹⁹, rendu en 2005, exclut définitivement toute possibilité pour le préfet d'engager la responsabilité d'un autre que l'exploitant ou l'ayant droit de l'installation classée.

²¹⁶ Concl. sur CE, Sté générale d'archives, *op. cit.*

²¹⁷ Art. 4 de la loi du 15 juillet 1975 relative aux déchets, préc., dans sa version d'origine.

²¹⁸ C. HUGLO, « Droit des sols pollués : fin des polices parallèles ? », in *Envir. et dev. durable*, Octobre 2011, p. 1.

²¹⁹ CE, 8 juillet 2005, Sté Alusuisse-Lonza-France, préc.

L'arrêt Barbazanges Tri Ouest²²⁰ va plus loin dans la précision de l'articulation des pouvoirs de police spéciale du préfet et du maire puisque, tout en reprenant le considérant de principe de l'arrêt Société générale d'archives, il estime que les dispositions de l'article L.541-3 « ne font toutefois pas obstacle à ce que le préfet, [...], en cas de carence de l'autorité municipale dans l'exercice des pouvoirs de police qui lui sont conférés au titre de la police des déchets, prenne sur le fondement de celle-ci, à l'égard du producteur ou du détenteur des déchets, les mesures propres à prévenir toute atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement ». Il ajoute que « lorsque les déchets sont issus de l'activité d'une installation classée pour la protection de l'environnement, [le préfet peut exercer] à l'encontre de l'exploitant ou du détenteur de celle-ci, pour assurer le respect de l'obligation de remise en état prévue par l'article 34-1 précité du décret du 21 septembre 1977, les compétences qu'il tire de l'article L.514-1 du Code de l'environnement ».

Si cette décision a le mérite de clarifier les pouvoirs de chacune des autorités susceptibles de mettre en œuvre les polices ICPE et déchets, elle marque également la prépondérance du préfet en matière d'installations classées, puisqu'elle lui donne le pouvoir d'intervenir en lieu et place du maire lorsque celui-ci fait preuve de carence. Notons ici que ce n'est pas le cas du maire en cas de carence du préfet : si ce premier peut mettre en œuvre ses pouvoirs de police générale, il ne peut se substituer au second pour exercer la police des installations classées qu'en cas d'urgence et de péril imminent. L'on voit ici le premier signe du déclin de cette autonomie de la police spéciale des déchets, si farouchement défendue par le juge lorsqu'il s'agit des pouvoirs du préfet. La carence du maire, dûment constatée²²¹, est donc de nature à légitimer une action du préfet sur le fondement de la loi déchets parallèlement à l'exercice de ses pouvoirs de police spéciale en matière d'installations classées.

Un arrêt rendu ultérieurement illustre la question de la responsabilité de la commune en cas d'inaction du maire dans le risque environnemental présenté par le dysfonctionnement d'une ICPE, tout en retenant la responsabilité de l'État à hauteur de 30%, arguant que « en négligeant de porter ces faits à la connaissance de l'administration préfectorale ou en ne mettant pas en œuvre elle-même les pouvoirs qu'elle tenait des articles 3 et 4 de la loi du 15 juillet 1975 [...], la commune de Taverny a commis une faute de nature à exonérer l'État de 70% de sa responsabilité »²²². En effet, la commune, informée des dysfonctionnements de l'ICPE, avait tenté par la suite de rechercher la responsabilité de l'État qui avait alors invoqué, à raison, la faute de la victime. Force est de constater que ces nouvelles mesures à la disposition du maire sont autant de possibilités de voir sa responsabilité engagée au nom de la commune, alors même que, comme le souligne Ph. Billet, il était peu évident en 1994 de prévoir l'évolution de la

²²⁰ CE, 11 janvier 2007, MEDD c/ Sté Barbazanges Tri Ouest, préc.

²²¹ CAA Lyon, 22 février 2011, SCI Marquet, n° 09LY01887.

²²² CE, 13 juill. 2007, Cne Taverny, req. n° 293210, *Envir.* n° 8, Août 2007, comm. 154, obs. Ph. BILLET ; *JCPA* 2007, n° 2202, obs. Ph. BILLET.

jurisprudence, les pouvoirs du maire en matière de pollution du sol étant alors restreints à l'existence d'un péril imminent.

On l'aura compris, cet arrêt Barbazanges réduit autant le rôle du maire qu'il étend celui du préfet en matière de déchets, et ce dans un souci de protection des sols. Mais l'articulation de ces polices spéciales telle qu'elle résulte de cette jurisprudence est encore susceptible d'évolution.

B. ... Aux polices complémentaires

Notons d'emblée que ces évolutions ultérieures voient le jour sous des auspices différents, la jurisprudence Van de Walle du 7 septembre 2004 ayant fait son office et le droit communautaire suivi de sa transposition en droit interne étant venus annihiler les avancées marquées de la Cour de Justice des Communautés Européennes²²³. Nous nous contenterons ici d'évaluer les apports de l'évolution jurisprudentielle sur l'articulation des polices ICPE et déchets, sachant qu'une réponse ministérielle du 14 septembre 2010²²⁴ vient préciser entre-temps que, nonobstant les pouvoirs de police spéciale prévus aux articles L.541-1 et suivants du Code de l'environnement, « cette compétence du maire ne devrait pas entrer en contradiction avec le pouvoir de police du préfet ». Elle conditionne ainsi l'action du maire à l'absence de mise en œuvre par le préfet de mesures prises au titre de la législation relative aux installations classées, concluant que « le préfet reste l'autorité administrative à même de réglementer au mieux, de manière cohérente et intégrée, l'activité des installations classées du fait de la compétence technique et de la connaissance de terrain de l'inspection des installations classées ».

La position de la jurisprudence administrative sur le sujet est exprimée tout récemment à l'occasion d'un arrêt Commune de Palais-sur-Vienne²²⁵ qui répond à la question de savoir si le maire peut intervenir sur le fondement de la loi déchets alors que le préfet a préalablement exercé son pouvoir de police spéciale au titre de la législation relative aux installations classées. Une société exploitante de caoutchouc avait vendu son fonds de commerce en laissant sur le terrain de l'ICPE des tonnes de pneumatiques abandonnés. La société cessionnaire ayant été mise en liquidation judiciaire, le préfet agit en responsabilité contre la société cédante, toujours propriétaire du terrain, mais se voit opposer la théorie dite du « propriétaire innocent » par le Conseil d'État à l'occasion de son fameux arrêt Wattelez²²⁶. Le

²²³ CJCE, 7 septembre 2004, Ministère Public c/ Paul Van de Walle e.a. et Texaco Belgium SA, affaire C-1/03, *RJE* 3/2005, p. 309 et s., obs. Ph. BILLET, *Envir.* n° 11, novembre 2004, repère 11, obs. C. HUGLO, *BDEI* 1/2005, obs. M. GUYOMAR.

²²⁴ Question écrite n° 75717, JO du 6 avril 2010 p. 3816, réponse du ministère de l'écologie, JO 14 septembre 2010, p. 10015.

²²⁵ CE, 21 juillet 2011, Commune de Palais-sur-Vienne, req. n° 328651 (dite aussi « Wattelez II »), *Envir.* 2011, n° 131, note Ph. BILLET ; *AJDI* 2012. 362, obs. WERTENSCHLAG et GEIB ; *RJEP* 2012, n° 26, p. 18, concl. GUYOMAR ; *RJ envir.* 2012.133, obs. JAYAT,

²²⁶ Rendu, soulignons-le, bien avant l'arrêt Barbazanges qui opère un véritable revirement jurisprudentiel à l'égard du propriétaire détenteur d'un site ICPE.

maire prend donc le relais et ordonne l'exécution d'office des mesures d'élimination des pneumatiques sur le fondement de l'article L.541-3, arrêté que valide la Haute Juridiction.

Ce faisant, le juge prend le contre-pied de la doctrine ministérielle précitée en consacrant la complémentarité des polices ICPE et déchets qui ont, dès lors, vocation à s'appliquer de manière alternative. Ainsi, le maire est compétent pour ordonner l'élimination de déchets provenant ou non d'un site relevant ou ayant relevé de la législation relative aux installations classées²²⁷. De son côté, le préfet a vocation à intervenir normalement au titre de son pouvoir de police spéciale à l'égard de l'exploitant de l'ICPE et, en cas de carence de l'autorité municipale, sur le fondement de la législation déchets à l'encontre du détenteur de ceux-ci. Très récemment, un arrêt Société Modev²²⁸ vient toutefois confirmer la position soutenue dans l'arrêt Barbazanges en réaffirmant le principe selon lequel « en cas de carence de l'autorité municipale dans l'exercice des pouvoirs de police qui lui sont conférés au titre de la police des déchets, le préfet doit prendre sur le fondement de ces dispositions, à l'égard du producteur ou du détenteur des déchets, les mesures propres à prévenir toute atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement ». Cette décision se distingue par l'obligation qu'elle met à la charge du préfet en cas de carence municipale, l'arrêt Barbazanges n'envisageant qu'une possibilité de substitution au maire. L'on en déduit une nouvelle attribution du préfet, lorsque le maire n'accomplit pas son devoir au titre de la police des ICPE, susceptible d'engager la responsabilité partielle de l'État²²⁹. Cela dit, la décision ayant été rendue au visa implicite de la jurisprudence Van de Walle, sans faire application des dispositions de l'actuel article L.541-3, l'on peut se demander si le Conseil d'État aurait la même position aujourd'hui, étant donné que ce texte n'offre plus la possibilité d'agir en cas de pollution des sols²³⁰.

Si la prise de position jurisprudentielle sur l'articulation des polices ICPE et déchets apporte une clarification nécessaire à un fonctionnement plus efficace de ces polices ainsi qu'à une meilleure gestion des pollutions, la précision de la notion de détenteur au sens de la loi déchets était également déterminante pour la mise en œuvre du pouvoir de police des déchets qui reste prioritairement attribuée au maire.

²²⁷ TA Lyon, 19 mars 1996, Commune de Vaux-en-Velin, req. n° 9506317.

²²⁸ CE, 23 novembre 2011, MEEDDAT c/ Sté Montreuil Développement, n° 325334, *Gaz. Pal.*, 15 mars 2012, n° 75, p. 13, obs. E. MERLANT, *Dr. Envir.*, janv..2012, obs. M.-L. VERGNERIE et V. SOL.

²²⁹ Pour une application de cette déduction : CE, 23 novembre 2011, Sté Modev, préc.

²³⁰ *Cf. infra*, Section 2 et Chapitre 2.

§ 3 : Précisions de la notion de détenteur au sens de la loi déchets : des principes sacrifiés par la nécessité d'engager la responsabilité d'un débiteur solvable

La notion de détenteur envisagée par la loi de 1975²³¹ et reprise aux articles L.541-1 et suivants du Code de l'environnement permet au maire de trouver à coup sûr un débiteur de l'obligation d'élimination des déchets risquant de polluer les sols lorsque leur origine n'est pas identifiable : il peut ainsi parfaitement s'agir du propriétaire du terrain sur lequel sont stockés les déchets²³². Tel n'est pas le cas du préfet, en revanche, comme on l'a étudié dans le titre premier du présent mémoire : la notion d'exploitant est restrictive au point que son insolvabilité rende extrêmement fastidieuse la recherche d'un débiteur de substitution, la jurisprudence ayant montré son hostilité à engager la responsabilité du propriétaire en tant que tel²³³. Comme l'observe alors Ph. Billet, « si le Conseil d'État estime que le propriétaire ne peut pas être mis en demeure 'en tant que tel' de procéder à l'évacuation des déchets [...], c'est seulement pour satisfaire à la contrainte qualificative des lois de 1975 et 1976 »²³⁴.

Reste que, sept ans plus tard, le juge a définitivement tranché en faveur de l'exclusion pure et simple de la responsabilité du propriétaire ès qualité²³⁵ et que la législation relative aux déchets demeure le moyen privilégié d'engager la responsabilité d'un autre que l'exploitant, son ayant droit ou le liquidateur de la société mise en liquidation judiciaire. Sur ce terrain, d'aucuns estiment que la notion de détenteur telle qu'envisagée par la loi de 1975 n'aurait eu qu'une vocation « supplétive, dans le sens où, s'ils [les détenteurs suivants] se trouvent détenir un déchet, ce ne peut être que parce que le producteur du déchet leur a confié »²³⁶. C'est bien cette logique qui semble animer le juge dans un arrêt SMIR²³⁷ par le biais duquel il déduit des articles L.541-1 et suivants du Code de l'environnement « que le producteur ou détenteur des déchets a la responsabilité de leur élimination », jugeant « que la seule circonstance qu'il a passé un contrat en vue d'assurer celle-ci ne l'exonère pas de ses obligations légales auxquelles il ne peut être regardé comme ayant satisfait qu'au terme de l'élimination des déchets ».

Ce considérant est quasiment repris à l'identique dans l'arrêt Barbazanges²³⁸, même si le point n'est alors pas de juger la responsabilité de ladite société mais d'identifier l'autorité compétente pour lui prescrire l'élimination des déchets. Si le Conseil d'État opère par cet arrêt un premier revirement en matière d'installations classées en envisageant la responsabilité du détenteur de déchets potentiellement

²³¹ Art. 2 de la loi de 1975 dans sa rédaction initiale.

²³² CAA Nancy, 6 mars 2003, M. Lachaux c/ MATE, req. n° 98NC01461.

²³³ CE, 21 février 1997, SCI Les Peupliers et SA Wattelez, préc.

²³⁴ Ph. BILLET, « La police des sols pollués, en quête d'identités », *op. cit.*

²³⁵ CE, 8 juillet 2005, Sté Alusuisse-Lonza-France, préc.

²³⁶ M.-L. VERGNERIE, V. SOL, « Le propriétaire d'un site pollué peut-il être responsable de sa réhabilitation au titre de la réglementation des déchets ? », in *Dr. Envir.*, janv. 2012.

²³⁷ CE, 13 juillet 2006, Société Minière et Industrielle de Rouge, req. n° 281231.

²³⁸ CE, 11 janvier 2007, MEDD c/ Sté Barazanges Tri Ouest, préc.

issus de l'activité d'une ICPE sur le fondement de la législation déchets, il finit par engager purement et simplement la responsabilité du propriétaire détenteur en rendant l'arrêt Commune de Palais-sur-Vienne²³⁹. La Haute Juridiction valide en effet l'intervention du maire sur le fondement de l'article L.541-3 du Code de l'environnement en estimant que « le propriétaire du terrain sur lequel ont été entreposés des déchets peut, en l'absence de détenteur connu de ces déchets, être regardé comme leur détenteur au sens de l'article L.541-2 du Code de l'environnement, notamment s'il a fait preuve de négligence à l'égard d'abandons sur son terrain ». L'on en déduit alors que deux critères cumulatifs permettent d'engager la responsabilité du propriétaire en tant que détenteur sur le fondement de la législation déchets : l'absence de détenteur connu et la négligence du propriétaire.

C'est toutefois l'arrêt Société Modev²⁴⁰ qui suscite le plus vif émoi dans la doctrine juridique environnementale puisque le Conseil d'État y envisage, porté par l'applicabilité implicite de la jurisprudence Van de Walle considérant les sols pollués non excavés comme des déchets²⁴¹, l'engagement de la responsabilité du propriétaire par le préfet pour la réhabilitation du site au titre de la législation déchets. Cet arrêt constitue un véritable revirement dans la mesure où, pour la première fois, la remise en état telle qu'elle s'entend en matière d'installations classées peut être mise à la charge d'un propriétaire sur le fondement de la législation déchets, cette voie ayant été ouverte aux détenteurs de sites ICPE par l'arrêt Barbazanges. Ici encore, il faut nuancer cette position du juge dans la mesure où, la législation déchets ne permettant plus d'intervenir en cas de pollution des sols, l'on peut douter de sa réitération aujourd'hui : la mise en cause d'un « responsable » d'une pollution des sols se fait désormais par le biais de la nouvelle police relative aux sites et sols pollués²⁴².

Si le champ d'application de la police spéciale des déchets, et ainsi le rôle du maire – malgré l'extension grandissante des attributions du préfet en la matière – a été précisé et élargi par la jurisprudence du Conseil d'État, l'influence d'un simple arrêt de la CJCE a littéralement bouleversé les acquis du droit français des sols pollués en donnant au maire des pouvoirs incomparables avec ceux que lui réservaient la loi et le juge français.

Section 2 : Fluctuations du rôle du maire en matière de déchets : l'influence de la jurisprudence communautaire

Comme le veut le principe de hiérarchie des normes et tel que le relaie le Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, le droit communautaire s'impose au droit interne ; c'est aussi le

²³⁹ CE, 26 juillet 2011, Commune de Palais-sur-Vienne, préc.

²⁴⁰ CE, 23 novembre 2011, MEEDDAT c/ Sté Montreuil Développement, préc.

²⁴¹ Cf. *infra*, Section 2.

²⁴² C. env., nouvel art. L.556-1 : cf. *infra*, Chapitre 2, Section 1, §2.

cas pour les décisions rendues tant par la Cour Européenne des Droits de l'Homme que par la Cour de Justice des Communautés Européennes, aujourd'hui Cour de Justice de l'Union Européenne²⁴³. La position qu'elle soutient dans arrêt dit Van de Walle²⁴⁴ révolutionne le droit français des sols pollués, ce qui a pour effet d'élargir considérablement les pouvoirs du maire (§1). Elle reçoit un accueil partagé selon qu'il s'agit de la doctrine administrative ou des juridictions internes (§2).

§1 : Vers un élargissement de la notion de déchets aux biens immeubles et l'extension corrélatrice de la police y afférant

Nous nous attacherons dans un premier temps à détailler les faits de l'espèce qui ont mené la CJCE à sa conclusion (A), puis nous étudierons la portée de cet arrêt sans précédent sur la législation française des déchets et ainsi sur les pouvoirs du maire en la matière (B).

A. L'arrêt Van de Walle ou l'élargissement des concepts établis dans une logique utilitariste

L'arrêt répond à une question préjudicielle posée par la juridiction belge tendant à l'interprétation de la directive 75/442/CE telle que modifiée par la directive 91/156 CEE quant à la notion de déchets. Celle-ci la définit comme « toute substance ou tout objet [...] dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire ». La position de la CJCE quant à la définition juridique du déchet apparaît toutefois fluctuante²⁴⁵, d'où l'utilité de la question préjudicielle. En l'espèce, des hydrocarbures avaient été déversés accidentellement du fait de la vétusté des installations de stockage d'une station service. Celle-ci faisait l'objet d'un bail commercial entre son propriétaire et la société Texaco, l'exploitation étant effectuée par un tiers gérant et pour son propre compte, bien que la convention d'exploitation conclue entre lui-même et Texaco restreigne significativement son droit de jouir du bien. La société Texaco assurait par ailleurs la fourniture des carburants et contrôlait la compatibilité des stocks. Selon les conclusions présentées à la Cour par l'avocat général J. Kokott, les carburants « sont devenus des déchets non pas du fait de l'activité de production de Texaco, mais du seul fait qu'ils ont été stockés dans des cuves endommagées ».

La Cour conclut ainsi en ces termes : « Des hydrocarbures déversés de façon non intentionnelle et à l'origine d'une pollution des terres et des eaux souterraines sont des déchets, au sens de l'article 1^{er}, sous a), de la directive 75/442/CE du Conseil du 15 juillet 1975, relative aux déchets, telle que modifiée

²⁴³ TFUE, art. 234 interprété tel qu'il donne à la Cour le pouvoir d'« [éclairer et de préciser], lorsque le besoin en est, la signification et la portée [d'une] règle [de droit communautaire], telle qu'elle doit ou aurait dû être comprise et appliquée depuis le moment de sa mise en vigueur » : CJCE, 10 juillet 1980, Amministrazione delle finanze dello Stato c/ Ariete SpA, aff. n°811/79, Rec. CJCE 1980, p. 2545 ; CJCE, 3 février 1977, Luigi Benedetti c/ Munari Filli Sas, aff. n° 52/76, Rec. CJCE, p. 163.

²⁴⁴ CJCE, 7 septembre 2004, Ministère Public c/ Paul Van de Walle e.a. et Texaco Belgium SA, préc.

²⁴⁵ Ph. BILLET, « Le déchet, qualification incertaine de sols pollués », in *RJE* 3/2005 p. 309 et s.

par la directive 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991. Il en va de même pour des terres polluées par des hydrocarbures, y compris lorsque ces terres n'ont pas été excavées. Dans des circonstances telles que celles du litige au principal, la société pétrolière approvisionnant la station-service ne peut être regardée comme détentrice de ces déchets, au sens de l'article 1^{er}, sous c), de la directive 75/442, que si la fuite des installations de stockage de la station-service, qui est à l'origine des déchets, est imputable au comportement de cette entreprise ».

On retiendra donc que les terres polluées non excavées constituent des déchets qui doivent dès lors être éliminées conformément aux obligations posées par le droit communautaire alors applicable. Par ailleurs, la Cour rend un jugement équitable en engageant la responsabilité de la société Texaco dont la qualité de détenteur s'avère proche de celle de gardien au sens de l'article 1384 du Code civil. Une partie de la doctrine²⁴⁶ a toutefois soulevé un certain nombre d'interrogations, notamment quant à la détermination du seuil de risque sanitaire et environnemental présenté par des terres polluées au-delà duquel leur détenteur devra à procéder à leur élimination en application de la directive 75/442/CE. De même, la question de savoir si les terres polluées sont des déchets « lorsque leur décontamination n'impose pas leur excavation »²⁴⁷ reste posée. Par ailleurs, il a été écrit²⁴⁸ qu'« en cherchant trop à faire rentrer [les déchets] dans le cadre de son raisonnement utilitariste, la Cour commet cependant une erreur qui la conduit à étendre exagérément la qualification de déchet », ce qui expliquerait le revirement réalisé par la directive 2008/98/CE...

Quoi qu'il en soit, la portée de cette jurisprudence en droit interne est non négligeable en ce sens qu'en étendant aux biens immeubles la qualification de déchet, elle accroît considérablement les pouvoirs du maire, autorité compétente au premier chef en la matière.

B. Une extension sans précédent du champ d'application de la police des déchets

La définition juridique du déchet en droit français, traditionnellement cantonnée aux biens meubles²⁴⁹, se voit transformée par cet arrêt qui impose une telle qualification à des terres polluées non excavées. Cependant, comme l'analyse Ph. Billet dans l'article précité, il n'est pas exclu que l'article L.541-1 dans sa rédaction alors en vigueur puisse adopter une « conception dualiste » et envisager de définir le déchet autrement, le législateur n'ayant visiblement pas pris le parti de cantonner à cette nature meuble la notion de déchet. En tout état de cause, la jurisprudence Van de Walle étend considérablement le pouvoir de police spéciale du maire lorsqu'on l'articule avec les solutions apportées par les décisions

²⁴⁶ N., FOURNEAU, A. HOURCABIE, « Sites et sols pollués : remise en état, déchets et autorités compétentes », in *BDEI* 2005, n° 3.

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ Ph. BILLET, « Le déchet, qualification incertaine de sols pollués », *op. cit.*

²⁴⁹ Loi de 1975 et article L.541-1 C. env., dans sa rédaction issue de la loi Bachelot.

Jaeger et Société générale d'archives et précitées. En effet, dès lors que le maire constatera un risque de pollution des sols, il sera désormais compétent pour ordonner la remise en état du site, ICPE ou non, indifféremment à l'encontre de l'exploitant ou du détenteur des déchets. Cela accroît de manière significative le champ d'application de la police des déchets, d'autant qu'en la matière, la notion de risque n'est pas développée de la même manière qu'en termes d'installations classées : en l'absence de réponse aux questions soulevées par les auteurs précités sur la décision de la CJCE, seules deux solutions se présentent. Soit le risque sera minime, auquel cas les terres pourront être laissées en place et traitées sur site, soit la décontamination s'imposera par excavation puisque le détenteur aura alors l'obligation de se défaire des terres. Pas question ici d'appliquer la doctrine du Ministère de l'Environnement prônant la théorie du bilan coût-avantages !

L'arrêt est donc bien synonyme de révolution pour le droit des déchets et celui des installations classées en précisant davantage la délimitation de compétence des autorités titulaires des pouvoirs de police spéciales qui en découlent. Le préfet est titulaire des pouvoirs que lui confère la loi de 1976 sur le fondement de laquelle il peut prescrire à l'exploitant solvable les mesures de remise en état de son site ICPE ; quant au maire, il fait application des pouvoirs de la loi de 1975 modifiée par celle de 2003 en prescrivant la réalisation des travaux nécessaires à la décontamination du sol, indifféremment à l'égard de l'exploitant, du propriétaire ou du détenteur du site sur lequel se trouvent les terres polluées, et, au besoin, d'office à ses frais.

La jurisprudence Van de Walle favorise donc indirectement le maire de manière non négligeable et constitue une avancée sans précédent dans l'évolution de ses pouvoirs, même si elle le fait au détriment du propriétaire non exploitant qui voit augmenter les chances d'engager sa responsabilité en tant que détenteur des déchets. Elle reçoit en droit français un accueil bien différent de la part du Ministère et des juges du fond.

§ 2 : Position du juge communautaire et droit des déchets : un arrêt controversé

Le Ministère de l'Environnement adopte une position pour le moins réactionnaire face à ce remaniement de la notion juridique du déchet en niant la portée de la décision Van de Walle (A) ; en revanche, la jurisprudence accueille très favorablement la décision du juge communautaire, même après que soit adoptée la directive 2008/98/CE²⁵⁰ et sa transposition en droit français²⁵¹ (B) qui viennent mettre un terme définitif à ses effets.

²⁵⁰ Directive n° 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives (*i. e.* la directive n° 2006/12/CE du 5 avril 2006 relative aux déchets, elle-même ayant abrogé la directive n° 75/442/CE sur le même thème, la directive n° 91/689/CE du 12 décembre 1991 relative aux déchets dangereux et la directive n° 75/439/CEE du 16 juin 1975 sur l'élimination des huiles usagées).

A. Une réaction négative du Ministère de l'Environnement

Évaluant les effets de la jurisprudence Van de Walle et la remise en cause d'une approche de gestion des sites et sols pollués établie depuis fort longtemps, une circulaire du 1^{er} mars 2005²⁵² vient indiquer que « l'assimilation pure et simple, dans l'état actuel de nos réglementations, des terres polluées en place à des déchets peut poser problème au regard des principes de réhabilitation en fonction de l'usage et avec des mesures de gestion fondées sur des critères de risque, principes du reste en vigueur dans bien d'autres états européens et mis en œuvre dans le cadre de la législation relative aux installations classées ». Le Ministère se positionne ainsi en faveur d'un maintien du *statu quo ante*, et ce au mépris de la règle selon laquelle le droit communautaire, enrichi de la jurisprudence qui vient l'interpréter, prévaut sur le droit interne, allant même jusqu'à « rappeler la portée juridique très restreinte d'une telle décision ».

En tout état de cause, il indique qu'il y a lieu de « préserver les principes de gestion des sols pollués en fonction de l'usage et du risque réel », voyant bien venir les mesures d'excavation systématiques susceptibles d'être imposées par un maire fort de ses nouvelles prérogatives. L'article L.541-2 du Code de l'environnement ne lui permet toutefois de les mettre en œuvre qu'à l'encontre d'un producteur ou détenteur de déchets stockés ou traités « 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 ». Là réside toute la question de la détermination du degré de nocivité « acceptable » soulevée plus haut, mais l'absence de positionnement du juge sur la question rend difficile toute déduction.

Le Ministère précise que « les conditions d'articulation de la législation relative aux installations classées et de celle relative aux déchets ne sont pas modifiées » et que le préfet reste « seul compétent, au titre de ses pouvoirs de police spéciale, pour prescrire les mesures de gestion (surveillance, réhabilitation éventuelle...) des sites pollués par l'exploitation d'une installation classée ». Si l'arrêt Van de Walle n'affecte effectivement ni les pouvoirs du préfet ni l'articulation des polices spéciales installations classées et déchets, il ouvre néanmoins la possibilité au maire d'agir sur le fondement de l'article L.541-3 à l'encontre d'un exploitant ou détenteur de déchets présentant un risque de pollution des sols.

Cette position réfractaire du Ministère reflète sa volonté de conserver la maîtrise de la réhabilitation des installations classées selon le « principe d'une gestion des sites en fonction des risques avérés ou potentiels et en tenant compte de leur usage », qui « reste bien entendu de mise » selon la

²⁵¹ Ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets.

²⁵² Circulaire du 1^{er} mars 2005 relative à l'inspection des installations classées - sites et sols pollués. Conséquences de l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes dit « Van de Walle ».

circulaire précitée. L'accueil que réservent les juridictions françaises à la jurisprudence communautaire est toutefois nettement plus chaleureux, et, fort heureusement, déterminant.

B. Un accueil très favorable du juge administratif

La première décision rendue en matière de sites et sols pollués sous l'empire de la jurisprudence Van de Walle est l'arrêt Barbazanges précité. Celui-ci conforte le rôle du maire pour mettre en application l'article L.541-3 en réaffirmant le principe dégagé par le Conseil d'État dans sa décision Société générale d'archives et ne remet aucunement en cause le pouvoir du maire à imposer la remise en état d'un site sur le fondement de son pouvoir de police spéciale, la problématique qui lui est alors soumise ne tournant pas autour de la qualification juridique de déchets. Il ouvre toutefois la voie d'une possible intervention du préfet en cas de carence du maire, permettant au premier de se substituer au second et ainsi de garder la main sur les mesures de réhabilitation pouvant être prescrites à l'exploitant.

Il faut attendre un arrêt de la Cour administrative d'Appel de Versailles²⁵³ pour que le juge français se prononce de manière explicite sur la décision rendue par la CJCE trois ans plus tôt. Procédant *in limine* au rappel des objectifs de la législation relative aux déchets ainsi qu'à leur définition légale, arguant que les polluants infiltrés dans les sols n'étaient pas séparables des terres qu'ils contaminaient, les juges du fond concluent ainsi que « dès lors, ces terres constituent des déchets au sens des dispositions précitées ». Si l'on peut critiquer cette position qui, comme celle adoptée par la CJCE, vise à assurer la décontamination sans procéder à la qualification des polluants²⁵⁴, elle a le mérite d'affirmer ainsi le rôle du maire en matière de déchet en validant son intervention sur le fondement de l'article L.541-3 du Code de l'environnement et en lui permettant d'enjoindre le détenteur à la remise en état du site ainsi pollué.

Mais c'est certainement l'arrêt Commune de Nîmes²⁵⁵ qui rend le plus fervent hommage du juge administratif à la jurisprudence Van de Walle en retenant explicitement la qualification de déchets pour des sols pollués non excavés au motif « qu'à la date à laquelle a été pris l'arrêté de mise en demeure contesté [...], cette dernière directive [2008/98/CE] n'avait pas été transposée et que le délai de transposition mentionné à son article 40 n'était pas expiré ». Les visas contiennent par ailleurs mention de la directive 75/442 et le dispositif fait application de l'article L.541-3 « dans sa rédaction en vigueur » permettant ainsi au maire de prendre, sur ce fondement et en toute légalité, un arrêté ordonnant l'exécution d'office de l'excavation des terres polluées aux frais de la société GDF Suez. Selon F.-G. Trébulle, cet

²⁵³ CAA Versailles, 10 mai 2007, Commune de Saint-Chéron, n° 05VE01492, préc.

²⁵⁴ Ph. BILLET, « Statut des sols pollués et police spéciale de la remise en état », *op. cit.*

²⁵⁵ CE, 18 juillet 2011, Commune de Nîmes, n° 339452, *Environnement* n° 3, mars 2012, comm. 14, obs. Ph. BILLET.

arrêt « pourrait bien manifester la volonté du Conseil de ne pas laisser les sols pollués orphelins d'un régime indispensable »²⁵⁶.

En effet, l'on trouve dans l'arrêt Société Modev²⁵⁷ rendu à l'occasion d'un contentieux relatif à la responsabilité de l'État, le dernier ralliement du juge administratif à la jurisprudence Van de Walle puisque le Conseil d'État y admet implicitement l'application de la qualification de déchets à des sols pollués au mercure. La Haute Juridiction se fonde en effet sur l'article L.541-2 « dans sa rédaction applicable au litige » pour supposer que les sols pollués auraient été des déchets à l'époque – en 2001 – et en déduit la compétence du maire pour imposer la remise en état du site. Paradoxalement, le Conseil d'État valide le recours à l'article L.541-3 tel que modifié par la loi Bachelot, soit postérieurement à 2003... La solution ainsi dégagée ne présente pas une évidence flagrante, mais elle permet au passage de confirmer la tendance jurisprudentielle amorcée par l'arrêt Barbazanges en indiquant que « le préfet aurait dû, sur le fondement des dispositions de l'article L.541-3, en se substituant au maire défaillant, imposer à la société Modev l'élimination des déchets et la remise en état du site ».

Si la jurisprudence Van de Walle a connu quelques années de succès, il est certain que ni la décision Commune de Nîmes ni l'arrêt Société Modev n'auraient pu être rendus en ces termes aujourd'hui. Ce dernier vient d'ailleurs étayer l'incertitude qui plane sur le taux de mise en œuvre de mesures de remise en état par l'autorité compétente en matière de déchets. En effet, l'arrêt précité illustre la carence du maire dans l'exercice de son pouvoir de police spéciale, fondant par là même le préfet à intervenir. Quel intérêt alors de disposer d'outils obtenus après tant d'années d'un combat acharné entre les législations relatives aux installations classées et aux déchets si leur utilisation est négligée dans les faits ?

La réponse à cette question perd tout intérêt dès lors que la fameuse jurisprudence de la CJCE voit ses effets annihilés par l'adoption d'une « directive cadre » sur les déchets en 2008. Sa transposition fidèle en droit français par ordonnance marque le retour en force de la politique traditionnelle du gouvernement en matière de gestion des sites et sols pollués.

²⁵⁶ F.-G. TREBULLE, « Droit de l'environnement Août 2010 – Août 2011 », *D.* 2011, p. 2694.

²⁵⁷ CE, 23 novembre 2011, MEEDDAT c/ Sté Montreuil Développement, préc.

Chapitre II : Directive déchets : une restriction des pouvoirs du maire en matière de sols pollués compensée par la responsabilité environnementale ?

Il résultait des dispositions de l'article L.541-3 dans sa rédaction issue de la loi Bachelot et de la jurisprudence communautaire Van de Walle une « confusion »²⁵⁸ des polices relatives aux déchets et aux installations classées qui avait conduit à la possibilité pour l'une ou l'autre de ces autorités de prescrire les mesures de remise en état d'un site sur les fondements des lois ICPE et déchets. Ceci était également source d'insécurité juridique pour l'exploitant d'une installation classée qui, une fois celle-ci mise à l'arrêt, pouvait se voir imposer la réhabilitation par le maire sur le fondement de la police des déchets, cela impliquant non pas un traitement des pollutions en fonction du risque, comme le préconise le Ministère depuis de nombreuses années en matière d'installations classées. Au contraire la législation relative aux déchets « privilégie le retrait et le traitement systématiques »²⁵⁹, beaucoup plus respectueux de l'environnement et intéressant pour les communes, mais également bien plus coûteux pour l'exploitant.

Il était absolument inadmissible pour les industriels d'engager de tels frais dans la remise en état des sites ayant supporté l'activité qui les a menés à s'enrichir, la solution du traitement de la pollution en fonction du risque – minimisé, on l'a vu, par la détermination quasi-systématique d'un usage industriel – étant bien plus avantageuse. Si les négociations relatives à l'adoption d'une directive cadre sur les sols n'a toujours pas abouti depuis 2006, celles nécessaires à l'atténuation des effets de la jurisprudence Van de Walle, elles, n'ont mis que trois ans à arriver à terme. Le Ministère de l'Environnement faisait déjà état de négociations en 2005, lorsqu'il réagissait sur les conséquences dudit arrêt. C'est ainsi que la directive 2008/98/CE relative aux déchets, dont les dispositions ont été fidèlement retranscrites par l'ordonnance du 17 décembre 2010 précitée, permet de balayer d'un trait de plume les avancées significatives qui avaient mis si longtemps à se faire sentir, le texte de transposition laissant toutefois subsister un espoir quant à l'importance du rôle du maire en matière de gestion des sites et sols pollués (Section 1). Reste, pour la protection de l'environnement, la difficile mise en œuvre de la responsabilité environnementale du pollueur telle qu'elle résulte de la directive 2004/35/CE²⁶⁰, transposée par la loi du 1^{er} août 2008²⁶¹ (Section 2).

²⁵⁸ M.-L. VERGNERIE, V. SOL, « Le propriétaire d'un site pollué peut-il être responsable de sa réhabilitation au titre de la réglementation des déchets ? », *op. cit.* ; L. LANOY, « Les apports de l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 dans le droit des déchets et des sols pollués », in *Dr. Envir.* 1^{er} juin 2011.

²⁵⁹ M.-L. VERGNERIE, V. SOL., « Le propriétaire d'un site pollué peut-il être responsable de sa réhabilitation au titre de la réglementation des déchets ? », *op. cit.*

²⁶⁰ Relative à la responsabilité environnementale, *op. cit.*

²⁶¹ Loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement.

Section 1 : Adoption de la directive cadre sur les déchets et sa transposition en droit interne : un espoir de sauvegarde des pouvoirs du maire matière de sites et sols pollués

La directive de 2008 sur les déchets indique donc expressément qu'elle exclut de son champ d'application « les sols (*in situ*), y compris les sols pollués non excavés et les bâtiments reliés au sol de manière permanente »²⁶², ce que retranscrit l'ordonnance précitée de 2010 au Code de l'environnement. Les pouvoirs du maire en matière de déchets en sont aussitôt amoindris (§1), même si l'ordonnance insère audit Code un chapitre relatif aux sites et sols pollués dont il est permis d'espérer que la mise en œuvre lui appartiendra (§2).

§ 1 : Traduction de la directive déchets en droit interne et réduction corrélatrice du champ d'application de la police des déchets

En premier lieu, l'ordonnance définit les notions du chapitre relatif à la prévention et à la gestion des déchets dont elle modifie l'intégralité des dispositions. Ainsi l'article L.541-1-1 assimile-t-il le déchet à « toute substance ou tout objet, plus généralement tout bien meuble, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire ». Pareillement, les notions de producteur et de détenteur sont précisées, le premier étant ainsi considéré comme « toute personne dont l'activité produit des déchets (producteur initial de déchets) ou toute personne qui effectue des opérations de traitement des déchets conduisant à un changement de la nature ou de la composition de ces déchets (producteur subséquent de déchets) ». Quant au second, il est le « producteur des déchets ou toute autre personne qui se trouve en possession des déchets »²⁶³. Ces précisions permettront sans doute de mieux cerner les débiteurs potentiels des obligations imposées par la suite du texte ; on constate d'ailleurs que la rédaction de l'ordonnance s'attache à ne pas exclure le propriétaire de cette définition, ce qui laisse supposer sa connivence avec les décisions du Conseil d'État sur la question.

Il est en revanche des points sur lesquels toute confusion malvenue doit être évitée : l'ordonnance prend soin d'exclure toute notion relative à la pollution du sol dans le chapitre relatif à la gestion des déchets. Ainsi l'article L.541-1-1 reprend-t-il à droit constant les dispositions de la directive de 2008 en excluant expressément « les sols non excavés, y compris les sols pollués non excavés et les bâtiments reliés au sol de manière permanente ». Seul le nouvel article L.541-1 indique que « Les dispositions du présent chapitre [...] ont pour objet », entre autres, « d'assurer que la gestion des déchets se fait sans mettre en danger la santé humaine et sans nuire à l'environnement, notamment sans créer de risque pour

²⁶² Art. 2, 1, b), de la directive précitée.

²⁶³ C. env., nouvel article L.541-1-1 tel qu'issu de l'ordonnance du 17 décembre 2010 précitée.

l'eau, l'air, le sol, la faune ou la flore, sans provoquer de nuisances sonores ou olfactives et sans porter atteinte aux paysages et aux sites présentant un intérêt particulier ». Si l'on peut déduire de cette déclaration d'intention tout à fait convaincante que le maire demeure compétent pour ordonner l'élimination des déchets présentant un risque de pollution du sol, cette possibilité ne concerne visiblement que les déchets séparables de terres²⁶⁴ et, en tout état de cause, ne lui est pas ouverte en des termes précis. En effet, le nouvel article L.541-3 prévoit désormais que « Lorsque des déchets sont abandonnés, déposés ou gérés contrairement aux prescriptions du présent chapitre [...], l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente avise le producteur ou détenteur de déchets des faits qui lui sont reprochés et, après l'avoir informé de la possibilité de présenter ses observations [...] dans un délai d'un mois, le cas échéant assisté par un conseil ou représenté par un mandataire de son choix, peut le mettre en demeure d'effectuer les opérations nécessaires au respect de cette réglementation dans un délai déterminé ».

C'est dire si le pouvoir réglementaire a pris toutes les mesures nécessaires pour assurer la sécurité de l'industriel en prévoyant que le maire l'« avise » une première fois, précisant expressément par ailleurs la possibilité d'assistance d'un conseil, au cas où l'exploitant parviendrait se dégager de ses obligations ! L'arrêté de mise en demeure ne peut donc être pris immédiatement mais au terme du délai d'un mois dont dispose le producteur ou détenteur des déchets pour présenter ses observations, un nouveau délai lui étant ensuite imparti par la mise en demeure. Ce n'est donc qu'au terme de cette succession de délais que l'autorité compétente pourra prendre les sanctions alternatives que sont la consignation d'une somme répondant du montant des travaux nécessaires ou l'exécution d'office des mesures aux frais du producteur ou détenteur des déchets. En sus de ces sanctions classiques²⁶⁵, l'ordonnance ajoute la suspension de l'activité de l'établissement « à l'origine des infractions constatées » jusqu'à exécution des prescriptions, le versement d'une astreinte journalière ne pouvant excéder le montant de 1.500 euros ainsi que le paiement d'une amende maximale de 150.000 euros.

Malgré l'affirmation du rôle du maire en matière de déchets par une réponse ministérielle du 14 septembre 2010²⁶⁶, l'on ne peut s'empêcher de noter que l'ordonnance n'identifie aucune autorité compétente pour la mise en œuvre de ce nouveau texte, alors que le précédent, s'il ne visait pas expressément le maire, mentionnait au moins « l'autorité titulaire du pouvoir de police municipale ». On relèvera que, à l'occasion de l'édiction de textes relatifs aux installations classées, la tendance est justement à la précision, le préfet étant toujours expressément désigné comme titulaire de ce pouvoir de police spéciale. Les rédacteurs de l'ordonnance auraient-ils entendu protéger les effets des jurisprudences

²⁶⁴ C'est notamment l'hypothèse des cuves enterrées telle que soulevée par L. LANOY dans son article « Les apports de l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 dans le droit des déchets et des sols pollués », *op. cit.*

²⁶⁵ L'exécution d'office était déjà prévue par la loi de 1975, la procédure de consignation a été ajoutées par la loi Bachelot en 2003.

²⁶⁶ Réponse du ministère de l'écologie, JO 14 septembre 2010, *op. cit.*

permettant au préfet de se substituer au maire en cas de carence dans l'exercice de son pouvoir de police spéciale déchets ? Cette possibilité lui était pourtant déjà ouverte alors même que le texte désignait « l'autorité titulaire du pouvoir de police municipale ». Qu'en conclure ? Faut-il envisager alors que, comme à l'issue de l'arrêt Jaeger, le maire et le préfet sont tous deux compétents pour mettre en œuvre la police des déchets ? Ou que le texte ne modifie en rien la répartition des compétences établie par le juge ? Cette imprécision, qu'elle soit volontaire ou non, nous semble lourde de conséquences en ce sens qu'elle risque d'aboutir à l'illégalité d'arrêtés pris sur le fondement de L.541-3 : en somme, tout serait à recommencer, et ce au détriment de la qualité de l'environnement. La doctrine a toutefois pris position sur la question en faveur de la compétence du maire, et certains n'ont pas même relevé l'imprécision²⁶⁷.

Si la jurisprudence Van de Walle avait considérablement étendu le rôle du maire en matière de gestion des sites et sols pollués, l'ordonnance de 2010 le restreint d'autant sur le terrain de la police des déchets. L'on peut néanmoins se réjouir de la nouvelle disposition qu'elle insère au Code de l'environnement et qui semble consacrer une nouvelle police des sites et sols pollués que le maire pourrait être appelé à mettre en œuvre.

§ 2 : Création du chapitre « Sites et sols pollués » et incertitudes quant à l'autorité de police compétente pour sa mise en œuvre

L'article L.556-1²⁶⁸ du Code de l'environnement, selon le rapport fait au président de la République²⁶⁹, « reprend les dispositions précédemment définies à l'article L.541-3 » mais apporte également des éléments nouveaux qui ne sont pas sans susciter un certain nombre d'interrogations (A), tout en laissant planer le doute sur l'identité de l'autorité de police compétente pour mettre en œuvre cette nouvelle police spéciale (B).

A. Une nouvelle police des sites et sols pollués ?

Le nouvel article L.556-1 est en effet inséré dans un chapitre intitulé « Sites et sols pollués » qui prend place à la fin du titre V intitulé « Dispositions particulières à certains ouvrages » du livre V relatif à la « Prévention des pollutions, des risques et des nuisances ». Si l'intégration de cette potentielle police spéciale des sites et sols pollués pourrait, éventuellement, trouver sa place dans ce livre cinquième, l'on

²⁶⁷ L. LANOY, « Les apports de l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 dans le droit des déchets et des sols pollués », *op. cit.*

²⁶⁸ Il s'agissait initialement de l'article L.555-1, que l'ordonnance n° 2011-253 du 10 mars 2011 portant modification du titre V du livre V du code de l'environnement déplace au chapitre VI du livre V du Code de l'environnement, renumérote en article L.556-1.

²⁶⁹ Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets, JO du 18 décembre 2010, p. 22300.

peut cependant s'interroger sur le bien-fondé de son intégration au Titre V dudit livre, puisque le sol n'a rien d'un ouvrage particulier. Il fait partie, au contraire, des « milieux physiques » envisagés par le livre II du Code, au même titre que l'eau et l'air, disposant chacun d'un titre bien fourni. Ce placement singulier a le mérite de clarifier la position du gouvernement sur l'importance qu'il attache à la protection des sols, sa présence dans la minorité de blocage sur le projet de directive cadre sur les sols ayant contribué à faire tomber celle-ci aux oubliettes.

L'article L.556-1 prévoit que « En cas de pollution des sols, ou de risque de pollution des sols, l'autorité titulaire du pouvoir de police peut, après mise en demeure, assurer d'office l'exécution des travaux nécessaires aux frais du responsable [ou] obliger le responsable à consigner entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux [...] ». Le texte envisage expressément le cas de « la disparition ou de l'insolvabilité de l'exploitant du site pollué ou du responsable de la pollution » pour impliquer « le concours financier éventuel des collectivités territoriales » afin de permettre à l'ADEME de procéder à la « remise en état du site pollué ».

Il y a en effet tout lieu de s'interroger sur la portée de ces dispositions qui semblent consacrer la création d'une nouvelle police spéciale, indépendante de celles relatives aux installations classées et aux déchets. L'on ignore par ailleurs si la notion de risque devra être prise en compte pour la remise en état du site, et quel sera le débiteur de celle-ci : si la notion d'exploitant est bien définie, elle pose toutefois le problème de l'articulation de cette nouvelle police avec celle du préfet sur le fondement de la législation relative aux installations classées. Quant au « responsable de la pollution », on peut imaginer qu'il faudra démontrer sa responsabilité selon les principes de la loi du 1^{er} août 2008 transposant la directive 2004/35/CE²⁷⁰, mais quel intérêt alors de le mentionner à l'article L.556-1 sachant que la loi de 2008 prévoit déjà, du moins dans une certaine mesure, la remise en état²⁷¹ ? Cette notion de « responsable » pourrait-elle également viser le propriétaire négligent comme l'a jugé le Conseil d'État en matière de déchets²⁷² ?

Autant d'interrogations qui appellent une clarification par voie réglementaire ou jurisprudentielle. C'est toutefois la question de l'autorité compétente pour mettre en œuvre cette nouvelle police qui retient notre attention, dans la mesure où il est permis d'espérer que ce rôle soit attribué au maire.

B. Un nouveau pouvoir de police attribué au maire ?

Si le projet d'ordonnance envisageait le préfet pour mettre en œuvre les dispositions de l'article L.556-1 en présence d'une installation classée, celui-ci, à la manière de la loi déchets de 1975, ne

²⁷⁰ Toutes deux relatives à la responsabilité environnementale, *op. cit.*

²⁷¹ *Cf. infra*, Section 2.

²⁷² CE, 26 juillet 2011, Commune de Palais-sur-Vienne, *op. cit.*

mentionne que « l'autorité titulaire du pouvoir de police ». Toutefois, dans la mesure où les dispositions de ce nouveau texte sont identiques à celles de l'ancien article L.541-3, la compétence pour mettre en œuvre cette nouvelle police des sites pollués pourrait être dévolue au maire²⁷³. Curieusement, à notre connaissance, un nombre très restreint d'auteurs s'est intéressé au sujet, à l'instar de L. Lanoy qui soulève la question sans y répondre²⁷⁴. Selon M.-L. Lambert-Habib, l'exclusion de l'article L.556-1 du chapitre relatif aux déchets laissait supposer l'incompétence du maire, mais l'expression « autorité titulaire du pouvoir de police » sans précision de la compétence du préfet prête à confusion et permet d'envisager que cette police spéciale soit confiée aux élus locaux²⁷⁵.

Un projet de décret pris pour l'application des articles L.125-6 et L.125-7 du Code de l'environnement a été rendu public par le Ministère de l'Écologie pour consultation. Celle-ci a d'abord eu lieu entre le 4 et le 15 novembre 2011, puis de nouveau du 26 janvier au 12 février 2012. Le projet prévoyait ainsi l'adoption de « dispositions diverses » – l'on constate toujours le même intérêt pour la protection du sol – qui porteraient création dans la partie réglementaire d'un chapitre VI au titre V du livre V. L'article R.556-1 y prévoirait ainsi que « Lorsque les dispositions de l'article L.556-1 s'appliquent sur un site se rattachant à l'exploitation d'une installation soumise [à la législation relative aux installations classées], l'autorité administrative compétente pour mettre en œuvre ces dispositions est le préfet ».

Cette attribution – qui était d'ailleurs prévue par le projet d'ordonnance de 2010 – se conçoit au vu du principe d'indépendance des législations : sans la compétence du préfet pour intervenir en matière d'installations classées, la mystérieuse autorité titulaire du pouvoir de police des sites et sols pollués entrerait logiquement en concours avec lui sur ce terrain. Une compétence exclusive du maire nous semble ainsi difficilement envisageable tant que la notion d'exploitant figurera à l'article L.556-1. Cela dit, le texte ne prévoit pas à qui appartiendraient alors les pouvoirs à mettre en œuvre lorsque la pollution ou le risque de pollution ne provient pas d'une ICPE. Tous les espoirs sont alors permis pour imaginer qu'il puisse s'agir du maire : en conditionnant les pouvoirs du préfet à la nature du régime applicable à la source potentielle ou avérée de la pollution, il laisse ouverte la voie vers une attribution de la compétence résiduelle au représentant de la commune.

Ledit projet de décret, qui aurait dû entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2012, n'a pas abouti à ce jour, et la question de savoir « qui détient la police des sols »²⁷⁶ demeure aujourd'hui sans réponse. À supposer que le projet soit maintenu en l'état, l'on sera curieux de connaître la proportion du nombre d'activités

²⁷³ M.-P. MAITRE, Formation « Sites et sols pollués », reçue dans le cadre d'un stage à l'EPF Rhône-Alpes.

²⁷⁴ L. LANOY, « Les apports de l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 dans le droit des déchets et des sols pollués », *op. cit.*

²⁷⁵ M.-L. LAMBERT-HABIB, que nous remercions vivement pour la transmission de son article en cours de rédaction relatif à l'ordonnance de 2010.

²⁷⁶ L'expression est utilisée par M.-L. LAMBERT-HABIB dans son article non publié précité.

polluantes ne relevant pas aujourd'hui de la législation ICPE : attribuer au maire la compétence résiduelle reviendrait en réalité à lui laisser une bien faible marge de manœuvre...

En attendant une clarification du droit sur la question, il ne reste guère au maire pour protéger les sols de sa commune que la possibilité d'engager la responsabilité environnementale du pollueur instaurée par la directive 2004/35/CE et transposée par la loi du 1^{er} août 2008, toutes deux précitées. Mais là encore, ses possibilités d'intervention sont réduites.

Section 2 : La responsabilité environnementale, une solution de dernier recours ?

La directive 2004/35/CE relative à la responsabilité environnementale constitue une nouvelle preuve du poids des lobbies sur la scène juridique européenne en matière d'environnement. Transposée en droit interne par la loi du 1^{er} août 2008 et le décret du 23 avril 2009²⁷⁷ qui restreint encore son champ d'application, l'on ne peut que constater la difficulté de la mettre en œuvre pour prévenir ou réparer les pollutions du sol (§1). Par ailleurs, le rôle du maire est, ici encore, remarquablement minimisé (§2).

§ 1 : Des difficultés de mise en œuvre amplifiées par la loi de transposition

L'on étudiera ici les difficultés de mise en œuvre liées au champ d'application de la loi (A), puis à l'établissement du lien de causalité, pour lequel la Cour de Justice des Communautés Européennes admet toutefois quelque souplesse (B).

A. Un champ d'application fortement restreint

La rédaction initiale de la directive définit le « dommage environnemental » affectant les sols comme « toute contamination des sols qui engendre un risque d'incidence négative grave sur la santé humaine du fait de l'introduction directe ou indirecte en surface ou dans le sol de substances, préparations, organismes ou micro-organismes »²⁷⁸. Elle le distingue du « dommage » qui correspond à « une modification négative mesurable d'une ressource naturelle ou une détérioration mesurable d'un service lié à des ressources naturelles, qui peut survenir de manière directe ou indirecte ». La loi du 1^{er} août 2008 condense ces définitions en une seule²⁷⁹, en n'étendant surtout pas le champ d'application *ratione materiae* de la responsabilité environnementale. L'on saluera ici la consécration législative de la notion de « services écologiques », même si l'on anticipe la difficulté de démontrer le caractère de gravité. Le décret de 2009 précité a beau préciser que « la gravité des risques créés pour la santé humaine par la

²⁷⁷ Décret n° 2009-468 du 23 avril 2009 relatif à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement.

²⁷⁸ Art. 2, c) de la directive 2004/35/CE.

²⁷⁹ C. env., L.161-1-I.

contamination des sols s'apprécie au moment de la manifestation du risque ou de la réalisation du dommage, au regard des caractéristiques et des propriétés du sol, ainsi que de la nature, de la concentration, de la dangerosité et des possibilités de dispersion des contaminants »²⁸⁰, l'on peut craindre l'ampleur des moyens il faudra mettre en œuvre pour démontrer cette gravité et la diligence qu'ils nécessiteront.

Par ailleurs, en droit français, l'une des grandes difficultés de la problématique engendrée par la pollution des sols réside dans la présence de pollutions anciennes qu'il n'est pas possible de rattacher à une activité industrielle et donc pour lesquelles il n'existe pas ou plus de débiteur solvable, sans quoi le droit des installations classées permettrait de remédier, au moins partiellement, à la contamination des sols. D'autre part, le juge ayant soumis l'obligation de remise en état à une prescription trentenaire, c'est sur ce point que l'on aurait pu espérer une amélioration par la directive. Or, celle-ci présente justement le défaut d'une application *ratione temporis* considérablement réduite en excluant de son champ d'application les « dommages causés par une émission, un événement ou un incident survenus avant [le 30 avril 2007], ainsi qu'à ceux causés par une émission, un événement ou un incident survenus après [cette date], lorsqu'ils résultent d'une activité spécifique qui a été exercée et menée à son terme avant ladite date »²⁸¹.

La CJUE a néanmoins pu déduire de cette exclusion que la directive a vocation à s'appliquer aux dommages causés par une émission, un événement ou un incident survenus après cette date ou par une exploitation dont l'activité n'a pas cessé avant²⁸². La loi du 1^{er} août 2008 est en tout point fidèle à ces dispositions qu'elle reprend de manière quasiment identique à l'article L.161-5, 2^o, selon lequel « le présent titre n'est pas applicable [...] lorsque le fait générateur est survenu avant le 30 avril 2007 [ou] lorsque le fait générateur du dommage résulte d'une activité ayant définitivement cessé avant le 30 avril 2007 ». Il semble que puisse être transposée à ces dispositions la solution dégagée par le juge communautaire²⁸³. En revanche, concernant l'exclusion du régime de responsabilité environnementale « lorsque plus de trente ans se sont écoulés depuis le fait générateur du dommage », aucune issue n'est envisageable. À ce sujet, la disposition de la lettre du 19 octobre 2006 adressée par le Président de l'association France Nature Environnement au Premier Ministre²⁸⁴ plaidant en faveur d'un point de départ de la prescription à compter de la découverte de la pollution a été totalement ignorée.

²⁸⁰ C. env., art. R.161-1.

²⁸¹ Art. 17 de la directive 2004/35/CE.

²⁸² CJCE, 9 mars 2010, Raffinerie Mediterranée (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA et Syndial SpA c/ Ministero dello Sviluppo economico et a., affaire C-378/08, pts 40 et 41 ; CJCE, 9 mars 2010, Raffinerie Mediterranée (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA et Syndial SpA c/ Ministero dello Sviluppo economico et a. (C-379/08) et ENI SpA c/ Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare et a. (C-380/08), affaires jointes C-379/08 et C-380/08, pt 34, *Rec. CJUE* 2010 I-02007.

²⁸³ S. CARVAL, « Pollutions anciennes et diffuses : que permet la directive n° 2004/35 ? », in *Recueil Dalloz* 2010, p. 1399.

²⁸⁴ Citée par A. GOSSEMENT, « Projet de loi sur la responsabilité environnementale : vers le principe pollué-payeur ? », *LDH* n° 225, numéro spécial risques industriels, Décembre 2006, p. 4-5.

S'agissant des activités dont les éventuels dommages environnementaux sont susceptibles d'être soumis au régime de responsabilité environnementale, l'article R.162-1 en dresse la liste : on retiendra que sont visées les exploitations régies par la législation relative aux installations classées, que l'on peut espérer – cette fois – applicable à toutes les exploitations présentant des dangers pour la santé humaine et l'environnement.

On le voit, le champ d'application de la responsabilité environnementale telle qu'érigée par le droit français est d'une part fortement restreint par une application temporelle et matérielle limitée. L'établissement du lien causal constitue d'autre part un obstacle de taille.

*B. Établissement du lien de causalité : condition *si ne qua non* de la responsabilité ?*

Si le système de responsabilité mis en place par la directive ne repose fort heureusement pas sur la faute – du moins pas en ce qui concerne les dommages affectant les sols – il emprunte toutefois un certain nombre de notions au droit de la responsabilité civile qui suppose l'existence d'un dommage, d'un fait générateur et d'un lien de causalité entre les deux, eux-mêmes nécessairement impliqués par le principe pollueur-payeur²⁸⁵. La notion est bien connue du droit administratif français en matière d'installations classées puisqu'il a été établi depuis fort longtemps qu'un exploitant ne peut voir sa responsabilité engagée au titre de la remise en état d'un site pour des pollutions étrangères à son activité et qu'en cas de pluralité d'activités exercées sur un même site, chaque exploitant est tenu de la gestion des pollutions engendrées par sa propre activité²⁸⁶. L'on reconnaît à l'application de ce principe le mérite de l'équité, malgré ses conséquences dommageables à la qualité des milieux. La CJUE a néanmoins validé, en l'absence de lien causal, l'engagement de responsabilité d'exploitants dont les activités polluantes participent nécessairement à la pollution d'un site²⁸⁷ au regard du principe pollueur-payeur, mais uniquement dans la mesure où la directive ne trouve pas à s'appliquer, précisant que l'autorité compétente est tenue de rechercher systématiquement l'établissement d'un lien causal²⁸⁸. Ce n'est que si celui-ci ne peut être démontré et que les conditions d'application de la directive ne sont pas réunies que la juridiction pourra engager la responsabilité d'un exploitant sur le fondement du principe pollueur-payeur, selon les règles de droit interne applicables.

Dans le silence de la directive, la jurisprudence européenne reconnaît la marge de manœuvre laissée aux états membres pour déterminer les modes de preuves nécessaires à l'établissement du lien

²⁸⁵ Aujourd'hui figurant à l'article 191 §2, alinéa 1^{er} du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne.

²⁸⁶ Cf. *supra*, Titre I, Chapitre 1.

²⁸⁷ La juridiction de Sicile à l'origine de cette décision y trouve en effet « point d'équilibre entre les différents intérêts de nature constitutionnelle relatifs au respect de la santé, de l'environnement et de l'initiative économique », affaire C-378-08 précitée, pt 26.

²⁸⁸ Pts 44 à 46, même affaire.

causal. Elle indique toutefois qu'une éventuelle présomption de responsabilité ne pourra être déduite que d'« indices plausibles susceptibles de [la] fonder, tels que la proximité de l'installation avec la pollution constatée et la correspondance entre les substances polluantes retrouvées et les composants utilisés par ledit exploitant dans le cadre de ses activités »²⁸⁹. Ce faisant, la Cour améliore nettement les conditions dans lesquelles pourra être engagée la responsabilité d'un industriel, pour autant que le droit interne soit favorable à rendre un exploitant débiteur d'une obligation de résultat sur une simple présomption. Le législateur réitère le principe d'une responsabilité sans faute dans le respect du principe pollueur-payeur et reprend la condition de causalité comme élément central de la mise en œuvre de la responsabilité²⁹⁰, mais ne semble pas consacrer la décision de la CJCE concernant la possibilité sur simple présomption. En effet, les articles L.162-13 à L.162-16 accordent à l'autorité compétente un certain nombre de pouvoirs parmi lesquels la fourniture de « toutes les informations utiles relatives à cette menace ou à ce dommage », la consignation d'une somme répondant du montant des mesures nécessaires, l'exécution d'office aux frais de l'exploitant, mais en aucun cas le texte ne prévoit la possible mise en cause de l'exploitant en l'absence de lien causal.

Les multiples conditions de mise en œuvre de la responsabilité environnementale constituent autant d'obstacles à la prévention ou à la réparation des dommages causés à l'environnement. Sans compter les causes d'exonérations offertes à l'exploitant pour se dégager de cette responsabilité, tel que notamment le risque dit de développement²⁹¹, dont le caractère exonératoire a été ardemment combattu sans succès par l'association FNE²⁹². Par ailleurs, l'identification du préfet comme autorité compétente en matière de responsabilité environnementale laisse aux élus locaux un rôle extrêmement marginal.

§ 2 : Maire et mise en œuvre de la responsabilité environnementale : un rôle quasi-inexistant

Sur ce point, l'on ne peut blâmer la directive qui confie aux états membres le soin de désigner l'autorité compétente pour mettre en œuvre les mesures qu'elle instaure. C'est ainsi que le préfet est identifié par le décret de 2009 à l'article R.162-2-I comme l'autorité titulaire des pouvoirs de police administrative en matière de responsabilité environnementale. Il dispose ainsi des moyens nécessaires à l'établissement du lien de causalité et est chargé de la surveillance des mesures prises par l'exploitant, au stade tant de la réparation que de la prévention. Selon l'article précité de S. Carval, le représentant de

²⁸⁹ Pts 55 à 58 et point 70, affaire C-378-08 précitée.

²⁹⁰ Mentionné aux articles L.161-2 et L.162-1 du Code de l'environnement.

²⁹¹ Lorsque « le dommage à l'environnement résulte d'une émission, d'une activité ou, dans le cadre d'une activité, de tout mode d'utilisation d'un produit qui n'étaient pas considérés comme susceptibles de causer des dommages à l'environnement au regard de l'état des connaissances scientifiques et techniques au moment du fait générateur du dommage » (C. env., art. L.162-23).

²⁹² A. GOSSEMENT, « Projet de loi sur la responsabilité environnementale : vers le principe pollué-payeur ? », *op. cit.*

l'État est, « à l'évidence, l'autorité administrative la mieux placée pour procéder ou faire procéder d'office à de telles opérations », puisqu'il dispose à la fois de la compétence technique des services de l'inspection des installations classées et des prérogatives de puissance publique. Si cette position est défendable, elle ne justifie pas l'exclusion quasi-totale du maire dans les procédures prévues en matière de responsabilité environnementale, que l'urgence autorise à agir au nom de la commune à l'encontre du responsable de la pollution (A). La consultation de la collectivité pour avis lors de la détermination des mesures de réparation à prendre n'est pas sans rappeler la procédure initialement prévue par la loi Bachelot en matière de remise en état, avec l'inefficacité qu'on lui connaît (B).

A. Une action de la commune à l'encontre de l'exploitant de nouveau subordonnée à l'urgence

L'intervention de la collectivité ou de son groupement²⁹³ est cantonnée au cas d'un « dommage ou [d']une menace de dommage ». Si elle dispose « d'éléments sérieux en établissant l'existence », « toute personne directement concernée ou risquant de l'être » peut en informer le préfet, cette information pouvant s'accompagner d'une demande de mise en œuvre, par lui-même ou par l'exploitant, des mesures de prévention ou de réparation prévues par la loi²⁹⁴. Il faut donc se fier à la diligence du représentant de l'État pour intervenir, celui-ci n'étant aucunement tenu par les textes de le faire. L'on pourra toutefois envisager d'engager sa responsabilité pour carence dans l'exercice de son pouvoir de police générale en matière de sécurité et de salubrité publique, mais les dommages et intérêts qui résulteraient d'une éventuelle action de ce type seront-ils suffisants pour replacer l'environnement dans son état initial ?

C'est également dans le cadre d'une situation d'urgence et lorsque l'exploitant débiteur des mesures de prévention ou de réparation « ne peut être immédiatement identifié » qu'il sera possible pour la commune de « proposer [au préfet] de réaliser elle-même des mesures de prévention ou de réparation conformes aux objectifs définis [...] »²⁹⁵. Les collectivités sont ainsi condamnées à assumer financièrement les conséquences environnementales de la négligence des industriels lorsqu'il ne sera pas possible de les identifier. Il appartiendra ensuite au préfet de fixer le montant dû par l'exploitant identifié – dont la responsabilité aura dû être établie au préalable, sans que la loi ne détermine sur qui pèsera cette charge. Comme le souligne B. Parance, « il est certain qu'elles [les collectivités] auront intérêt à prendre appui sur l'opinion publique qui est de plus en plus sensible à la cause environnementale, pour faire levier

²⁹³ C. env., art. L.162-10, qui envisage également le rôle des établissements publics, les groupements d'intérêt public, les associations de protection de l'environnement, les syndicats professionnels, les fondations, les propriétaires de biens affectés par les dommages ou leurs associations.

²⁹⁴ C. env., art. R.162-3.

²⁹⁵ C. env., art. L.162-15.

sur le préfet afin qu'il agisse le plus rapidement possible [...] »²⁹⁶. L'on ne peut que déplorer l'éloignement du principe pollueur-payeur et la nécessité du recours à la pression de l'opinion pour assurer la protection de l'environnement...

Le représentant de la commune dispose par ailleurs de la faculté de prendre part à au « dialogue » existant entre le préfet et l'exploitant dans le cadre de la détermination des mesures à prendre pour prévenir ou réparer le dommage environnemental.

B. Participation du maire au choix des mesures à prendre : similitudes avec la procédure de remise en état en matière d'ICPE

Comme en matière de remise en état, la loi du 1^{er} août 2008 met en place un système confortable – pour l'exploitant – de « négociation », en confiant au préfet le soin de réaliser l'évaluation des dommages réalisés et de leurs effets sur la santé et l'environnement. C'est ensuite l'exploitant qui lui propose « les mesures de réparation appropriées » afin de « supprimer tout risque d'atteinte grave à la santé humaine en tenant compte de l'usage du site endommagé existant ou prévu au moment du dommage, apprécié notamment en fonction des documents d'urbanisme en vigueur à cette date »²⁹⁷, lorsque le dommage présente un risque pour la santé humaine du fait de la contamination des sols. Que l'on ne se méprenne pas : il ne serait pas convenable d'obliger le responsable d'un dommage environnemental à remettre le site de celui-ci dans son état initial ! La loi aménage ainsi un véritable permis de polluer, rendant presque inutiles toutes les précautions qui pourraient être prises par l'exploitant en amont, puisque celui-ci n'aura en tout les cas que la charge de la réhabilitation du site conformément à son usage. Elle encourage même le désengagement de celui-ci en indiquant expressément que « la possibilité d'une réparation du sol par régénération naturelle doit être envisagée ». La remise en l'état, elle, n'est de mise que lorsque sont atteintes les ressources en eaux ou les espèces et habitats : doit-on s'en contenter ?

Le rôle des collectivités ressurgit de manière presque inattendue : le préfet leur « soumet pour avis »²⁹⁸ les propositions de l'exploitant. Ni l'article L.162-10 ni le décret d'application de la loi ne déterminent, là non plus, la portée de l'avis ainsi délivré. Au vu de la position affichée par les textes, il est cependant fort probable qu'il s'agisse d'un avis simple ne liant pas le préfet dans la détermination des mesures à prendre pour réparer le dommage environnemental. B. Parance soulève sur ce point la question de savoir si le représentant de la commune sera fondé à intenter une action à l'encontre du préfet dans l'hypothèse où celui-ci n'aurait pas tenu de ses observations. Elle y répond par analogie avec les

²⁹⁶ B. PARANCE, « L'action des associations de protection de l'environnement et des collectivités territoriales dans la responsabilité environnementale », in *Envir.* n° 6, Juin 2009, dossier 4.

²⁹⁷ C. env., art. L.162-6 et suivants.

²⁹⁸ C. env., art. L.162-10.

dispositions de l'article L.142-1 qui présument l'intérêt à agir de toute association pour la protection de l'environnement « contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec son objet et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elle bénéficie de l'agrément ». Néanmoins si cette solution devait trouver à s'appliquer, elle n'améliore pas la position des communes qui devraient alors démontrer l'urgence pour agir en référé suspension²⁹⁹ et demander l'application de nouvelles mesures plus adaptées. Encore un domaine dans lequel le rôle du juge sera déterminant pour l'application de la loi et de ses règlements d'application.

Nonobstant le fait que la France ait fait montre d'une mauvaise grâce remarquable à adopter la législation permettant la transposition de la directive relative à la responsabilité environnementale, ce qui lui a valu une condamnation à l'issue d'une procédure en manquement³⁰⁰, on constate que, d'une part, les situations susceptibles de donner lieu à l'engagement de responsabilité environnementale de l'exploitant sont si rares que les praticiens négligent de recourir aux dispositions y afférant³⁰¹. D'autre part, comme le souligne R. Léost, alors responsable juridique de France Nature Environnement, « la transposition précipitée et *a minima* de la directive dans le droit français n'a pas permis d'introduire des dispositions indispensables pour la protection de l'environnement comme par exemple la constitution de garanties financières pour les acteurs économiques visant à couvrir d'éventuels dégâts »³⁰². Il est en effet difficile de concevoir un système de responsabilité en l'absence d'organismes, qu'ils soient publics ou privés, permettant de mutualiser les fonds nécessaires à la réparation des dommages causés. Enfin, on constate que le rôle des élus locaux est encore assimilé à la prise de mesures palliatives ou à la délivrance d'un avis loin de présenter un caractère déterminant, et ce certainement pour le plus grand soulagement des industriels.

²⁹⁹ Le référé suspension est une mesure d'urgence qui peut être prise par le juge des référés à l'encontre d'une décision administrative exécutoire pour en suspendre les effets jusqu'à ce que soit jugée sa légalité. Un tel recours est recevable dès lors que sont réunies les conditions suivantes : l'urgence, un doute sérieux quant à la légalité de l'acte et le dépôt préalable par le demandeur d'une requête en annulation ou en modification de la décision dont il requiert la suspension.

³⁰⁰ CJUE, 11, décembre 2008, Commission des Communautés c/ République française, affaire C-330/08, Recueil 2008 I-00191.

³⁰¹ M.-P. Maître, formation Elegia précitée.

³⁰² « Responsabilité environnementale : la France de nouveau condamnée par la Cour de justice européenne », site FNE.

Conclusion

Force est de conclure que le développement précédent ne va pas dans le sens d'une meilleure répartition des pouvoirs en matière de gestion des sites et sols pollués. En effet, le rôle du maire en matière d'installations classées n'a été rendu possible que grâce à la jurisprudence par des voies détournées (pouvoir de police générale du maire, actions judiciaires devant le juge civil ou administratif). Son intégration à la discussion sur l'usage futur des sites par la loi Bachelot traduit la volonté du législateur de prendre en considération le rôle nécessaire des élus locaux en matière de gestion des pollutions du sol, mais elle s'est trouvée mise à mal par un pouvoir réglementaire qui privilégie clairement les intérêts de l'industriel en restreignant le champ d'application de la loi. La pratique continue de rendre quasiment impossible la détermination d'un usage futur différent de celui proposé par l'exploitant, soit presque toujours industriel, sauf s'il a un intérêt économique à réhabiliter son terrain pour un usage plus sensible.

Par ailleurs, les incitations répétées du gouvernement à adopter une approche pragmatique, aujourd'hui résumée par les circulaires du 8 février 2007, font des notions de risque et d'intérêt à réhabiliter les friches industrielles deux aspects déterminants. L'on ne se soucie guère de la difficulté des communes à recycler le foncier dégradé à leurs frais, ni de remettre l'environnement dans l'état dans lequel il se trouvait antérieurement à l'exploitation de l'activité industrielle. L'on pourrait envisager qu'une partie des bénéfices générés par cette activité soit reversée par anticipation, sous la forme de taxe, à un organisme public tel que l'ADEME qui pourrait ensuite gérer plus efficacement les problématiques de pollution du sol et peut-être selon une approche plus respectueuse de l'environnement.

En matière de déchets, le maire avait acquis des pouvoirs déterminants dans la gestion des sols pollués avec l'adoption de la loi Bachelot et la modification de l'article L.541-3. La jurisprudence a largement contribué à affirmer son rôle, tout en défendant celui du préfet à qui elle confie en dernier recours la charge d'assurer la sécurité et la salubrité publiques. L'évolution de la notion de déchets amorcée par le juge communautaire avait également participé à son émancipation en matière de gestion des sols pollués, mais cette volonté de prise en compte des intérêts environnementaux est de nouveau réduite à néant par l'adoption de la directive de 2008.

La mise en œuvre de la responsabilité environnementale telle qu'envisagée par la directive de 2004 et son texte de transposition n'est pas plus concluante pour permettre au maire de peser dans les choix environnementaux à effectuer en faveur d'une meilleure gestion des pollutions du sol sur le territoire communal. Il reste néanmoins toujours responsable des projets d'aménagement urbain qu'il souhaite y mener, et des permis qu'il délivre : sur ce point, le projet de décret d'application des articles L.125-6 et L.125-7 relatifs à l'information des tiers sur les risques de pollution des sols, précité, prévoit l'intégration

de « zones de vigilances » et de « zones d'information », aux documents d'urbanisme locaux. Définies par le préfet, elles correspondent respectivement à des zones où la pollution est avérée et où elle est suspectée ; elles sont portées à connaissance des communes pour l'élaboration des documents d'urbanisme. La création de ces zones dépend de la connaissance de l'état des sols et sera *a priori* fondée sur les bases de données BASOL et BASIAS, sachant que celles-ci ne recensent évidemment pas la totalité des sols pollués en France.

Il sera utile de s'intéresser dans les prochaines années à la détermination de l'autorité compétente pour mettre en œuvre la police des sites et sols pollués, ainsi que son articulation avec les polices des installations classées et des déchets. En effet, les élus locaux ont donc encore devant eux des jours incertains, balancés entre les responsabilités que l'on veut bien leur attribuer et celles que l'on tient à réserver à des autorités plus « impartiales ». Nul doute que le juge administratif aura, en la matière, un rôle déterminant à jouer pour assurer la protection de l'environnement, puisqu'il semble que ce soit lui, en définitive, qui puisse se prononcer de la manière la plus objective.

Il y a également fort à attendre d'une directive européenne portant harmonisation du cadre juridique des sols, si tant est que celle-ci soit adoptée dans des conditions démocratiques suffisantes à lui assurer une portée ainsi qu'une efficacité nécessaires à la protection durable des sols européens.

Table des matières

Sommaire	3
Introduction.....	4
Titre I : Le maire dans la gestion des sites et sols pollués en matière d'ICPE : un rôle évolutif	9
Chapitre I : Mise en œuvre de la législation relative aux ICPE : un domaine réservé au préfet	9
Section 1 : Le préfet, titulaire légal du pouvoir de police spéciale en matière d'ICPE.....	10
§ 1 : Prévention et gestion des pollutions du sol : un rôle préfectoral prépondérant.....	10
A. Modalités de délivrance de l'autorisation d'exploiter une ICPE permettant la prévention d'un risque de pollution des sols	10
B. Prescriptions complémentaires pouvant être prises durant la période d'activité de l'installation	13
C. Prescriptions relatives à la remise en état du site après mise à l'arrêt définitif de l'exploitation	14
§ 2 : L'autorité préfectorale à la recherche d'un débiteur pour la remise en état des sites pollués : une quête de longue haleine	15
A. Prise en compte de la nécessité d'un responsable dans le respect du principe pollueur-payeur : délimitation jurisprudentielle de la notion d'exploitant.....	16
B. Liquidation judiciaire du dernier exploitant et prescription trentenaire : « De la déréliction des sols pollués »	19
Section 2 : Intervention du maire sur le terrain de la police des ICPE en dehors des cas prévus par les textes relatifs aux pollutions du sol : voies jurisprudentielles et procédurales	21
§ 1 : L'immixtion du maire dans la réglementation des ICPE en cas de péril grave et imminent	22
A. Une exception fondée sur le pouvoir de police générale du maire	22
B. Une jurisprudence sévère quant au contrôle de l'intervention du maire en cas de péril imminent	24
§ 2 : Les actions alternatives pouvant être exercées par le maire au nom de la commune en matière d'ICPE	25
A. Les voies d'actions ouvertes contre l'exploitant d'une installation classée	25
B. La possibilité d'un recours administratif pour carence du préfet.....	26
Chapitre II : Gestion des pollutions du sol en matière d'ICPE : une intervention du maire limitée	27
Section 1 : Un rôle d'importance relative lors de la procédure d'autorisation de l'installation classée.....	28
§ 1 : Une intervention minimale du maire dans la procédure d'autorisation telle que prévue par la législation relative aux installations classées.....	28
A. Un rôle initialement cantonné à la délivrance d'un avis simple et à la réception des informations relatives à l'existence et au fonctionnement de l'installation	28

B. L'anticipation de l'usage futur dans l'autorisation d'exploiter : une révolution ?.....	30
§ 2 : L'opposabilité des documents d'urbanisme à la procédure d'autorisation d'exploiter : un moyen détourné d'anticipation des pollutions du sol	32
A. Opposabilité de la réglementation locale d'urbanisme à l'arrêté d'autorisation d'une ICPE	32
B. Délivrance du permis de construire sur le site d'une ICPE : pleine compétence du maire et indépendance des législations.....	34
Section 2 : Intervention du maire dans la procédure de cessation d'activité de l'installation classée : une avancée « à reculons »	35
§ 1 : Textes législatifs et réglementaires sur la question du rôle du maire dans la procédure de cessation d'activité d'une ICPE : une évolution tardive	35
A. Intervention du maire dans la procédure de cessation d'activité : un rôle largement restreint jusqu'en 2003	35
B. Loi Bachelot : consécration législative de l'intervention du maire dans la détermination de l'usage futur	37
§ 2 : Intervention du maire dans la détermination de l'usage futur : incidences néfastes du décret du 13 septembre 2005 sur les avancées de la loi Bachelot	38
A. Une volonté gouvernementale de privilégier les intérêts de l'industriel	38
B. Conséquences du dispositif : un rôle du maire toujours aussi peu déterminant et une remise en état du site négligée	40
Titre II : Une extension possible de la police des déchets aux sols ?	43
Chapitre I : Pouvoirs de police du maire en matière de déchets : un champ d'application étendu par les jurisprudences interne et communautaire	43
Section 1 : Identification de l'autorité de police compétente en matière de déchets et articulation avec la police des ICPE : vers une émancipation du maire	44
§ 1 : Désignation de l'autorité compétente au titre de la législation relative aux déchets : une jurisprudence favorable à une autonomie relative du maire.....	44
A. Genèse de l'identification du maire en tant que titulaire du pouvoir de police spéciale des déchets	44
B. Une clarification tardive de la distinction entre les autorités susceptibles de mettre en œuvre les polices ICPE et déchets.....	46
§ 2 : Articulation des polices ICPE et déchets : vers l'affirmation du rôle du maire	47
A. Des « polices parallèles ».....	47
B. ... Aux polices complémentaires	49
§ 3 : Précisions de la notion de détenteur au sens de la loi déchets : des principes sacrifiés par la nécessité d'engager la responsabilité d'un débiteur solvable	51

Section 2 : Fluctuations du rôle du maire en matière de déchets : l'influence de la jurisprudence communautaire	52
§ 1 : Vers un élargissement de la notion de déchets aux biens immeubles et l'extension corrélatrice de la police y afférant	53
A. L'arrêt Van de Walle ou l'élargissement des concepts établis dans une logique utilitariste	53
B. Une extension sans précédent du champ d'application de la police des déchets	54
§ 2 : Position du juge communautaire et droit des déchets : un arrêt controversé	55
A. Une réaction négative du Ministère de l'Environnement	56
B. Un accueil très favorable du juge administratif	57
Chapitre II : Directive déchets : une restriction des pouvoirs du maire en matière de sols pollués compensée par la responsabilité environnementale ?	59
Section 1 : Adoption de la directive cadre sur les déchets et sa transposition en droit interne : un espoir de sauvegarde des pouvoirs du maire matière de sites et sols pollués	60
§ 1 : Traduction de la directive déchets en droit interne et réduction corrélatrice du champ d'application de la police des déchets	60
§ 2 : Création du chapitre « Sites et sols pollués » et incertitudes quant à l'autorité de police compétente pour sa mise en œuvre	62
A. Une nouvelle police des sites et sols pollués ?	62
B. Un nouveau pouvoir de police attribué au maire ?	63
Section 2 : La responsabilité environnementale, une solution de dernier recours ?	65
§ 1 : Des difficultés de mise en œuvre amplifiées par la loi de transposition	65
A. Un champ d'application fortement restreint	65
B. Établissement du lien de causalité : condition si ne qua non de la responsabilité ?	67
§ 2 : Maire et mise en œuvre de la responsabilité environnementale : un rôle quasi-inexistant	68
A. Une action de la commune à l'encontre de l'exploitant de nouveau subordonnée à l'urgence	69
B. Participation du maire au choix des mesures à prendre : similitudes avec la procédure de remise en état en matière d'ICPE.....	70
Conclusion	72
Table des matières	74
Bibliographie	78

Sols pollués : quel rôle du maire dans la gestion du passif industriel ?

Bibliographie

1. Ouvrages généraux

AUBY Jean-Bernard, PÉRINET-MARQUET Hugues, NOGUELLOU Rozen, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Montchestien, 2008 (8^{ème} édition)

GUILLOT Philippe Ch.-A., *Droit de l'environnement*, Ellipses, 2010 (2^{ème} édition)

PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz, 2011 (6^{ème} édition)

2. Ouvrages spécialisés – monographies

BOIVIN Jean-Pierre, *Les installations classées*, Éditions du Moniteur, 2003 (2^{ème} édition)

BOIVIN Jean-Pierre, RICOUR Jacques, *Sites et sols pollués*, Éditions du Moniteur, 2005

DEHARBE David, *Les installations classées pour la protection de l'environnement*, Litec, 2007

GILLIG David, *Les installations classées*, Territorial éditions, 2009

Encyclopédies :

« Autorité compétente », in *Lamy droit immobilier* 2011, n° 2180.

« Diffusion des inventaires et informations relatifs aux anciens sites industriels », in *Lamy environnement*, n° 440-24.

« Installations classées pour la protection de l'environnement », in *Lamy droit public des affaires* 2011, n° 1612.

« Objectifs et modalités de la remise en état », in *Lamy environnement*, n° 415-1.

« Sanctions des obligations générales de l'article L. 541-3 du Code de l'environnement », in *Lamy environnement*, n° 715-25.

3. Articles

ATTARD Jérôme, « Sites pollués : propriétaire non exploitant et réparation des dommages causés aux tiers ou à l'environnement », in *Petites affiches*, 4 Juillet 2000, n° 132, p. 16.

BACACHE Mireille, « Déchets – Notion – Prévention – Réduction – Sanctions », in *Revue trimestrielle de droit civil* 2011, p. 188.

BAVOILLOT François, « La question du financement de la dépollution des sites », in *Petites affiches*, 7 Juin 1995, n° 68, p. 19.

BAVOILLOT François, « Quelques réflexions juridiques à propos de la remise en état des sites et sols pollués et de la réalisation des études de sols et diagnostics », in *Petites affiches*, 1^{er} Avril 1996, n° 40, p. 7.

BERGER Blandine, EMPAIN Ida, « ICPE – Sites et sols pollués », in *Gazette du Palais*, 25 Septembre 2010, n° 268, p. 40.

BILLET Philippe, « Compétence du maire en matière de déchets et responsabilité partagée », in *Environnement* n° 8, Août 2007, comm. 154.

BILLET Philippe, « Élimination des déchets : polices et responsabilités d'élimination en concours », in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 19, 7 Mai 2007, p. 2106.

- BILLET Philippe, « Le déchet, qualification incertaine de sols pollués », in *RJE* 3/2005 p. 309 et s.
- BILLET Philippe, « Police spéciale des déchets : le maire en concours avec le préfet », in *Environnement* n° 3, Mars 2007, comm. 45
- BILLET Philippe, « Polices et responsabilités partagées en matière d'installations classées et de déchets », in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 31, 30 Juillet 2007, p. 2202.
- BILLET Philippe, « Statut des sites et sols pollués et police spéciale de la remise en état », in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 26, 25 Juin 2007, p. 2169.
- BILLET Philippe, « Compétence du maire et responsabilité partagée », in *Environnement* n° 8, août 2007, comm. 154.
- BILLET Philippe, « De la déréliction des sols pollués », in *Environnement* n° 3, Mars 2012, comm. 14.
- BILLET Philippe, « La police des sites pollués, en quête d'identités », in *Gazette du Palais*, 7 Juin 2001, n° 158, p. 11.
- BILLET Philippe, « Propriété et détention des déchets », in *Environnement et développement durable*, Décembre 2011, p. 27, comm. 131.
- BOIVIN Jean-Pierre, HERCE Steve, « La loi du 30 juillet 2003 sur les risques technologiques et naturels majeurs », in *Actualité juridique de droit administratif* 2003, p. 1765.
- BRAUD François, MOUSTARDIER Alexandre, « Installations classées, sols pollués et prescription trentenaire de l'obligation de dépollution », in *Petites affiches*, 23 Septembre 2005, n° 190, p. 5.
- BRAUD François, MOUSTARDIER Alexandre, « Les limites de l'obligation de remise en état des sols pollués par une installation classée », in *AJDA* 2005 p. 668
- BRAUD François, MOUSTARDIER Alexandre, « Réflexions sur la réforme de la remise en état en matière d'installations classées par le décret du 13 Septembre 2005 », in *Gazette du Palais*, 24 Novembre 2005, n° 328, p. 3.
- BRAUD Xavier, CHARBONNEAU Simon, CANS Chantal, DROBENKO Bernard, FARO Alexandre, GATET Antoine, LAMBERT-HABIB Marie-Laure, PRIEUR Michel, ROMI Raphaël, « Les impostures du Grenelle de l'environnement », 6 avril 2010.
- CARLIER Erik, MASSET-BRANCHE Valérie, « Le droit des sols pollués : nouvelles évolutions, nouvelles problématiques », in *Petites affiches*, 2 Juin 1997, n° 66, p. 4.
- CARVAL Suzanne, « Pollutions anciennes et diffuses : que permet la directive n°2004/35 ? » in *Recueil Dalloz* 2010, p. 1399.
- CARVAL Suzanne, « Un intéressant hybride : la 'responsabilité environnementale' de la loi n° 2008-757 du 1er août 2008 », in *Recueil Dalloz* 2009, p. 1652.
- CATY-JOUAN Chloé, DENIAU Amandine, IACOB Audrey, RIVOIRE-VICAT Céline, WEITZ Elise, sous la direction de TRÉBULLE François-Guy, « Synthèse : les installations classées pour la protection de l'environnement 2009-2010 », in *Droit de l'environnement*, Mai 2010.
- DE PALMAS Laurence, « Les maires, acteurs majeurs de la dépollution », in *Le Moniteur*, 29 février 2008, p. 98.
- DEHARBE David, « Autoriser le risque – Des fonctions de la police des installations classées », in *Droit de l'environnement*, Septembre 2006.

- DEHARBE David, « Déchets : la compétence du maire en matière de déchets est première, celle du préfet secondaire ! », in *Droit de l'environnement*, Avril 2007.
- FLEURIOT C., « Déchets : adaptation au droit de l'union européenne », in *Dalloz actualité*, Janvier 2011.
- FOURNEAU Nathalie, HOURCABIE Aymeric, « Sites et sols pollués : remise en état, déchets et autorités compétentes », in *Bulletin du droit de l'environnement industriel 2005*, n° 3.
- GILLIG David, « Conditions de recevabilité des recours en matière d'installations classées », in *Environnement et développement durable*, Mars 2011, p. 30.
- GILLIG David, « L'impact de la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés sur le droit des installations classées », in *Environnement* n° 4, Avril 2009, étude 5.
- GILLIG David, « Notion de 'graves risques de nuisance' au sens et pour adaptation de l'article L. 123-13 du Code de l'urbanisme », in *Environnement et développement durable*, Mars 2012, comm. 19.
- GILLIG David, « Opposabilité du PLU aux demandes d'autorisation d'exploiter une installation classée », *Environnement et développement durable*, Décembre 2011, p. 30, comm. 132.
- GILLOIRE Christine, « Vers une réforme des installations classées ? » in *La lettre du Hérisson* n°225, numéro spécial risques industriels, Décembre 2006, p. 4-5.
- GOSSEMENT Arnaud, « Projet de loi sur la responsabilité environnementale : vers le principe pollué-payeur ? », in *LDH* n°225, numéro spécial risques industriels, Décembre 2006, p. 4-5.
- GOSSEMENT Arnaud, « Un sol pollué est un déchet dont le détenteur doit assurer la décontamination », in *AJDA* 2004, p. 2454.
- GRAND Rémi, « Après la disparition d'une installation classée, la police des déchets s'applique », in *AJDA* 2011 p. 2320
- HAGEGE-RADUTA Béatrice, « La mise en place d'un nouveau régime d'enregistrement applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement », in *Petites affiches*, 12 août 2009, n° 160, p. 5.
- HAÏM Victor, « Site pollué : incidences d'une liquidation judiciaire sur l'obligation de remise en état », in *Petites affiches*, 13 Décembre 2001, n° 248, p. 14.
- HUGLO Christian, « Droit des sols pollués : fin des polices parallèles ? », in *Environnement et développement durable*, Octobre 2011, p. 1.
- HUGLO Christian, « La prévention et la réparation des dommages de l'environnement après la loi du 1er août 2008 », in *Petites affiches*, 24 Novembre 2008, n° 235, p. 6.
- HUGLO Christian, « Transposition de la directive 2004/35 du 21 avril 2004 », in *Environnement* 2009, comm. 66.
- HUGLO Christian, LEPAGE Corinne, « Les innovations du décret 94.484 du 9 Juin 1994 sur les installations classées pour la protection de l'environnement au regard du projet de directive sur la prévention et la réduction intégrée de la pollution », in *Petites affiches*, 13 juillet 1994, n° 83.
- JAMAY Florence, « La réforme de l'administration territoriale de l'Etat : quelle gouvernance pour l'environnement ? », in *Environnement* n° 11, Novembre 2009, étude 10.
- JÉGOUZO Yves, « Où en est la mise en œuvre du droit de l'environnement ? », in *AJDA* 2012 p. 246.

- LABROUSSE Françoise « Les garanties de passif environnementales en cas de cession de sites industriels », in *Droit de l'environnement* 2010.
- LAMBERT-HABIB Marie-Laure, « Le nouveau droit des sols pollués : une escroquerie juridique », in *LDH* n°225, numéro spécial risques industriels, Décembre 2006, p. 4-5.
- LANOY Laurence, « Les apports de l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 dans le droit des déchets et des sols pollués », in *Droit de l'environnement* 2011.
- LANOY Laurence, « Synthèse : droit des déchets 2010-2011 », in *Droit de l'environnement*, Décembre 2011.
- LE TOURNEAU Philippe, « Indemnisation des victimes de certaines activités », in *Dalloz actualité* 2010.
- LECOMTE Romain, « De l'illégalité du décret du 13 septembre 2005 », in *Droit de l'environnement*, Octobre 2008.
- LECOMTE Romain, « L'exemple des sites contaminés et les limites de l'obligation de remise en état : la nécessité d'une législation spécifique à la protection des sols », in *Droit de l'environnement*, Mai 2008
- LEVY Frédéric, « Les aménageurs et les terrains pollués par des activités industrielles », in *BDEI* 2010 n° 30.
- MAÎTRE Marie-Pierre, MITEVA Elena, « Réhabilitation des sites et sols pollués : qui, quand, comment ? », in *Gazette du Palais*, 22 Décembre 2007, n° 356, p. 23.
- MARTIN Gilles J., « Prescription et droit de l'environnement », in *Revue des contrats*, 1^{er} Octobre 2008, n° 4, p. 1468.
- MERLANT Elise « La législation déchets : fondement de l'obligation de remise en état d'un terrain pollué par son propriétaire », in *Gazette du Palais*, 15 mars 2012, n° 75, p. 13.
- MONTÉРАН Thierry, « Liquidation judiciaire et sols pollués : une action en recherche de maternité », in *Recueil Dalloz* 2010, p. 2859.
- MOUSTARDIER Alexandre, « Les pouvoirs spécifiques du maire en matière de réhabilitation des sites et sols pollués », in *BDEI* 2005, n° 4.
- PARANCE Béatrice, « L'action des associations de protection de l'environnement et des collectivités territoriales dans la responsabilité environnementale », in *Environnement* n° 6, Juin 2009, dossier 4.
- PRIEUR Michel, « Urbanisme et environnement », in *Actualité juridique de droit de l'environnement* 1993, p. 80.
- RADISSON Laurent, « Sites pollués : le propriétaire détenteur des déchets peut se voir imposer la remise en état par le préfet », in *Actu Environnement*, 13 Décembre 2011.
- RAZAFINDRATANDRA Yvan, « Sites, paysages et espaces naturels : l'état garant ultime en matière de sites pollués », in *Droit de l'environnement*, Juin 2007.
- ROLLAND Blandine, « Responsabilité environnementale : qui va payer ? », in *Bulletin Joly Sociétés*, 1^{er} Avril 2008, n° 4, p. 356.
- SAGALOVITSCH Eric, « Le maire et la remise en état des sols pollués », in *Le courrier des maires* n° 205, Septembre 2007.
- SAINTAMAN Valérie, « La responsabilité environnementale des sociétés-mères après la loi Grenelle II », in *Gazette du Palais*, 25 Septembre 2010, n° 268, p. 10.
- SCANVIC Frédéric, « Déchet recherche détenteur désespérément », in *Actualité juridique collectivités territoriales* 2011 p. 212.

SOL Vincent, « Le point sur la réhabilitation des sites pollués : un droit en pleine évolution », in *Petites affiches*, 8 août 2000, n° 157, p. 4.

THIEFFRY Patrick, « Le nouveau droit des déchets est arrivé : la responsabilité élargie du producteur est morte, vive la responsabilité élargie du producteur », in *Petites affiches*, 26 Février 2009, n° 41, p. 6.

THIEFFRY Patrick, « Le renforcement de la responsabilité environnementale des entreprises : tendances législatives française et européenne divergentes », in *Gazette du Palais*, 12 Juin 2004, n° 164, p. 22.

TRÉBULLE François-Guy, « Droit de l'environnement Août 2010 – Août 2011 », in *Recueil Dalloz* 2011, p. 2694.

TRÉBULLE François-Guy, « Évolutions du droit communautaire des déchets intéressant le secteur de la construction », in *Revue de droit immobilier* 2009, p. 156.

TRÉBULLE François-Guy, « Site pollué : l'aménageur n'est pas forcément le payeur », in *RDI* 2009 p. 290.

TRÉBULLE François-Guy, FONBAUSTIER Laurent, « Réflexions autour de la loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels », in *RDI* 2004, p. 23.

VAN LANG Agathe, « La directive 'responsabilité environnementale' et le droit administratif : influences prévisibles et paradoxales », in *Droit administratif* n° 7, Juillet 2005, étude 12.

VERGNERIE Marie-Léonie, SOL Vincent, « Le propriétaire d'un site pollué peut-il être responsable de sa réhabilitation au titre de la réglementation des déchets ? », in *Droit de l'environnement*, Janvier 2012.

WILLIAMSON Simon, « Les pouvoirs de police du maire en matière d'installations classées : quelles stratégies d'action ? », in *Gazette du Palais*, 24 Novembre 2005, n° 328, p. 15.

4. Articles anonymes

« Déchets : le propriétaire d'un site pollué doit le remettre en état en qualité de 'détenteur' des déchets », in *Droit de l'environnement*, 1^{er} décembre 2011.

« Dépollution d'une installation classée et litige entre les anciens propriétaires », in *AJDA* 2011 p. 1702

« Le principe pollueur-payeur appliqué aux sols pollués », in *Actu environnement*, 4 Mai 2010.

5. Colloques, rapports et documents techniques

Colloques :

BODÉNEZ Philippe, « Politique en matière de gestion de la pollution des sols », in *Colloque Intersols*, Mars 2011.

CANS Chantal, « La législation des installations classées de 1976 : un exemple de stabilité ? Anatomie d'une loi », in *Bulletin du droit de l'environnement industriel* 2006, supplément : Actes du colloque « Les 30 ans de la loi ICPE ».

DUPIE Agnès, « La substitution exploitant/aménageur : le sort des brownfields en France », in *Bulletin du droit de l'environnement industriel* 2009 n° 24, supplément.

ETANCELIN Oriane, « Le maire et la gestion des sites et sols pollués », in *Colloque Intersols*, Mars 2011.

GUTIERREZ Grégory, « 20 questions sur les sites et sols pollués dans un projet immobilier », in *Opérations immobilières* (groupe Le Moniteur), Novembre 2011.

LAMBERT-HABIB Marie-Laure, « Exemples d'approches juridiques de la multifonctionnalité des sols dans l'aménagement du territoire », in *Colloque GESSOL*, Sol et politiques publiques, Octobre 2011.

LAMBERT-HABIB Marie-Laure, « L'après Métal-Europe, l'effritement des ambitions initiales de la loi Bachelot », La réhabilitation des sols pollués : erreurs du passé, enjeux du futur, balbutiements du droit, Colloque CEJU, in *Revue droit et ville* n° 65/2008 p. 239-259.

LANOY Laurence, « Obligations administrative et civile de remise en état d'un site pollué : divergences et solutions contractuelles », in *Colloque Intersols*, Mars 2011.

Rapports

Travaux parlementaires

Documents techniques :

« Anticiper la dépollution des sols pour sécuriser le projet », in *Lettre trimestrielle 1*, Avril 2012, Centre d'échanges et de ressources foncières (CERF) Rhône-Alpes.

« Inspection des installations classées : bilan 2011 et objectifs 2012 », Ministère de l'écologie du développement durable, des transports et du logement, direction générale de la prévention des risques, dossier de presse 15 Février 2012.

« La cessation d'activité des ICPE », in *Guide du responsable hygiène, sécurité et environnement*, n° 225-15.

« La dépollution des terrains : principes et responsabilités », in *Aménagement opérationnel*, fiche 5, Novembre 2011, Centre d'étude sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU).

« L'inspection des installations classées : une mission de police environnementale auprès des établissements industriels et agricoles », publication du MEEDDM, Novembre 2011.