INSTALLATIONS CLASSÉES

Les juges renforcent leur vigilance

- **Les plus hautes juridictions adoptent un comportement pragmatique face aux situations présentant un risque pour l'environnement.**
- **Le Conseil d'Etat n'hésite pas à durcir la procédure de mise en demeure adressée par le préfet à l'exploitant.**
- **L'obligation d'information de l'acheteur d'un terrain ayant supporté une installation classée ne vaut que pour les installations autorisées, mais la Cour de cassation tend vers une interprétation extensive de cette obligation.**

Par LAURENCE DE PALMAS
avocate au barreau de Paris
Cabinet Symchowicz - Weissberg et associés

Durcissement de la politique de sanction, rappel de l'obligation d'information du vendeur d'un terrain ayant supporté une installation classée : les juges se montrent stricts quant au respect de la réglementation sur les installations classées. En témoignent deux arrêts récents du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation.

La compétence du préfet pour délivrer une mise en demeure

Lorsque l'exploitant d'une installation classée ne respecte pas les prescriptions qui lui sont imposées – par l'arrêté d'autorisation ou par un arrêté complémentaire –, il s'expose à des sanctions administratives. Indépendantes des sanctions pénales, elles sont prévues à l'article L.514-1 du Code de l'environnement et peuvent prendre différentes formes : la consignation d'une somme correspondant au montant des travaux à réaliser, l'exécution d'office aux frais de l'exploitant des mesures prescrites et la suspension du fonctionnement de l'installation jusqu'à l'exécution des mesures.

Avant de pouvoir appliquer ces sanctions, le préfet doit mettre en demeure l'exploitant de satisfaire aux prescriptions imposées, dans un délai déterminé. A défaut de mise en demeure préalable – et sauf menace pour la sécurité publique et l'ordre public – la sanction est irrégulière. Il s'agit d'une garantie pour l'exploitant, qui peut ainsi, soit régulariser sa situation, soit faire des propositions permettant d'éviter la sanction.

Observations de l'exploitant

Depuis quelques années, certaines juridictions administratives censuraient les arrêtés préfectoraux qui n'avaient pas, préalablement à l'édiction de la mise en demeure, permis à l'exploitant de présenter ses observations.

En effet, la loi du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, prévoit (article 24) que, sauf cas d'urgence, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de la loi du 11 juillet 1979 ne peuvent intervenir « qu'après que la personne intéressée ait été mise à même de présenter des observations écrites, et, à sa demande, des observations orales ». L'application de cette obligation au droit des installations classées faisait jusqu'à présent l'objet de controverses jurisprudentielles. Saisie indirectement à l'occasion d'une amende infligée à un exploitant contrevenant, la Cour de cassation avait jugé que « conformément à l'article L.514-1 du Code de l'environnement, lorsqu'a été dûment constatée l'inobservation des conditions imposées à l'exploitant d'une installation classée, le préfet se trouve en situation de compétence liée pour délivrer une mise en demeure de se conformer aux prescriptions éludées » (Cass. crim. 21 février 2006, « Sté Soferti », n° 05-82232).

Infraction constatée par la Drire

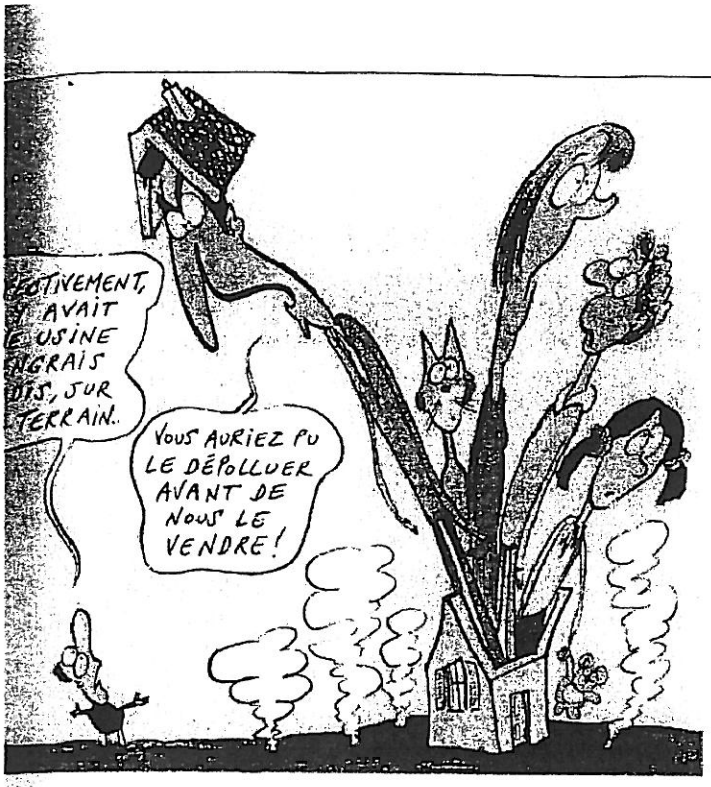
Dans un arrêt du 9 juillet 2007 (« MEDAD c. Sté Terrena », n°288367), le Conseil d'Etat a clarifié à son tour la situation. En l'espèce, une société avait été autorisée à exploiter une installation de séchage et de stockage de céréales, sous réserve de prescriptions spéciales concernant notamment les distances d'isolement des silos par rapport aux habitations voisines. D'après le rapport de l'inspection des installations classées, l'exploitant ne respectait pas ces prescriptions : il existait un risque d'explosion du silo. Le préfet a donc mis l'exploitant en demeure de respecter la distance d'isolement sous peine de suspension du fonctionnement de l'installation. Le tribunal administratif puis la cour administrative d'appel ont annulé l'arrêté préfectoral au motif qu'il ne respectait pas la procédure contradictoire prévue par la loi du 12 avril 2000. Le Conseil d'Etat a censuré ces décisions en considérant que « l'inspecteur des installations classées ayant, en application de l'article L. 514-1 du Code de l'environnement, constaté l'inobservation de la condition et, cause, le préfet était tenu de mettre en demeure l'exploitant de respecter cette prescription dans un délai déterminé ». Ainsi, lorsque l'infraction a été constatée par la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (Drire), non seulement une procédure contradictoire n'est plus nécessaire, mais le préfet n'a plus à motiver son arrêté de mise en demeure. La seule marge de manœuvre laissée au préfet est le délai octroyé à l'exploitant pour la mise en conformité de son installation.

Fin d'une incertitude juridique

Comme l'indique le commissaire du gouvernement dans ses conclusions, la situation de compétence liée du préfet ressort des travaux parlementaires concernant la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées (1). Or, dès lors que l'administration est en situation de compétence liée, c'est-

L'ESSENTIEL

- **Quand un exploitant ne respecte pas les prescriptions qui lui sont imposées, le préfet doit le mettre en demeure de s'y conformer sans procédure contradictoire préalable et sans avoir à motiver sa décision.**
- **Dans ce cas, l'application des sanctions administratives est automatique à l'expiration du délai octroyé dans la mise en demeure.**
- **Le vendeur d'un terrain doit informer l'acquéreur du fait qu'une installation soumise à autorisation – mais pas à déclaration – a été exploitée dans le passé sur celui-ci.**



dire qu'elle est tenue de prendre une décision sans avoir à apprécier la situation de fait, tous les vices, de légalité externe ou interne, susceptibles d'affecter celle-ci, sont sans incidence sur la légalité de la décision.

Le Conseil d'Etat met donc fin à une incertitude juridique et unifie le droit en s'alignant sur la solution choisie par la Cour de cassation en 2006. Ce faisant, il supprime une étape de la procédure de sanction protectrice de l'exploitant qui ne pourra plus – au moins de manière formelle – présenter ses observations avant de recevoir une mise en demeure. Dès lors que la Drire aura constaté une violation des prescriptions imposées à l'installation, l'exploitant devrait recevoir une mise en demeure sous peine d'application automatique des sanctions prévues à l'article L.514-1 du Code de l'environnement. A ce moment-là, si l'exploitant conteste la décision du préfet, il ne lui restera plus que la voie juridictionnelle, et notamment le référé suspension.

Pour le Conseil d'Etat, il s'agit d'être concret et d'éviter de laisser perdurer, par un formalisme source de lenteur, des situations présentant un risque pour l'environnement. Le ministre de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables a d'ailleurs envoyé une circulaire le 3 août dernier aux préfets leur rappelant que dès lors que l'inspecteur des installations classées a constaté le non-respect des prescriptions imposées à l'exploitant, ils ont compétence liée pour édicter une mise en demeure et n'ont plus besoin de respecter pour cela une procédure contradictoire. Autre conséquence de cette jurisprudence : une diminution du nombre d'annulations pour vice de forme des arrêtés préfectoraux de mise en demeure.

L'obligation d'information du vendeur d'un terrain

La Cour de cassation est venue récemment rappeler le contour de l'obligation d'information lors de la cession d'un site ayant supporté une installation classée. Aux termes de l'article L.514-20 du Code de l'environnement, «lorsqu'une installation classée soumise à autorisation a été exploitée sur un terrain, le vendeur de ce terrain est tenu d'en informer par écrit l'acheteur; il l'informe également, pour autant qu'il les connaisse, des dangers ou inconvénients importants qui résultent de l'exploitation (...). A défaut, l'acheteur a le choix de poursuivre la résolution de la vente ou de se faire restituer une partie du prix; il peut aussi demander la remise en état du site aux frais du vendeur lorsque le coût de cette remise en état ne paraît pas disproportionné par rapport au prix de vente».

Installations soumises à autorisation

Dans un arrêt du 20 juin 2007 (Cass. civ. III, «Sté Biscuiterie du Nord», n°06-15663), la Cour de cassation a rappelé que cette obligation d'information ne s'applique que lorsqu'il est avéré qu'une installation soumise à autorisation – et non à simple déclaration – a été exploitée sur le terrain en cause. Elle a ainsi censuré un arrêt de cour d'appel qui avait condamné le vendeur sans rechercher si les installations en cause étaient ou non soumises à autorisation.

La Cour avait déjà eu l'occasion de casser un arrêt qui n'avait pas déterminé si l'installation avait été dans le passé, «au regard de la législation et réglementation en vigueur à cette date», soumise à autorisation (Cass. civ. III, «SCI Clavel-Pasteur», n°03-14038). En effet, les dispositions de l'article L.514-20 sont aussi applicables aux installations qui ont cessé d'être exploitées avant l'entrée en vigueur de la loi du 19 juillet 1976, dès lors qu'elles sont de la nature de celles soumises à autorisation en vertu de cette loi.

Difficultés pratiques

En pratique, il est souvent difficile, tant pour le vendeur que pour l'acquéreur d'un terrain, de savoir si l'installation antérieurement exploitée sur ce site était, dans le cadre de la réglementation de l'époque, soumise à autorisation ou simple déclaration. La consultation des bases de données BASOL (concernant les sites pollués ou potentiellement pollués appelant une action des pouvoirs publics à titre préventif ou curatif) et BASIAS (inventaire des anciens sites industriels et activités de service) peut donner un premier indice aux parties de l'état de la pollution du sous-sol du terrain, mais ne dispense pas le vendeur d'investigations plus poussées sur le régime applicable à l'installation en cause.

Un audit environnemental ?

De plus, la Cour de cassation tend depuis quelques années vers une interprétation extensive de l'obligation d'information pesant sur le vendeur. Par exemple, la Cour a jugé que le fait même qu'un acquéreur ne puisse ignorer qu'une installation classée a été exploitée sur le terrain objet de la vente ne dispense pas le vendeur de l'en informer par écrit dans l'acte de vente (Cass. civ. III, 12 janvier 2005, «Commune de Dardilly», n°03-18055: en l'espèce, l'acquéreur avait reçu copie des différents arrêtés préfectoraux autorisant l'activité, des courriers avaient été échangés entre les parties sur ce point et une réunion avait ensuite eu lieu sur ce sujet). L'aspect formel de l'information ne doit donc pas être négligé.

Il est d'ailleurs fort probable que l'obligation d'information pesant sur le vendeur sera à nouveau renforcée dans le futur, notamment si la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2006 définissant un cadre pour la protection des sols, est adoptée. En l'état, cette proposition de directive prévoit que, lors de la vente d'un site pollué, le propriétaire devra fournir à l'Etat et à l'acquéreur un rapport sur l'état du sol, élaboré par un organisme agréé. Cette disposition va beaucoup plus loin que le droit français car si elle est adoptée, elle obligera le vendeur à pratiquer un véritable audit environnemental du site. ■

EN SAVOIR PLUS

▸ **Textes officiels :** articles L.514-1 et L.514-20 du Code de l'environnement.

▸ **Articles du Moniteur :** «Les nouvelles règles de dépollution des sites», 24 mars 2006, p.74; «L'usage futur d'un site pollué : un délicat consensus à trouver», 4 novembre 2005, p.178.

▸ **Ouvrages publiés aux Editions du Moniteur :** «Les installations classées», par Jean-Pierre Boivin éd. 2003; «Sites et sols pollués» par Jean-Pierre Boivin et Jacques Ricour, éd 2005.

D'INFORMATION

Retrouvez dans le cahier «Textes officiels» de ce numéro la circulaire ministérielle du 3 août dernier.

LIRE AUSSI...

Retrouvez sur le site web du Moniteur les deux arrêts du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation.

(1) Voir notamment le rapport n°364 du Sénat : «Votre commission estime que la mise en demeure des exploitants irrespectueux des conditions qui leur sont imposées ne doit pas être laissée à l'appréciation du préfet mais qu'elle doit revêtir un caractère automatique dès lors que l'inobservation des conditions techniques a été dûment constatée (...). Aussi vous propose-t-elle que le préfet n'aura sur ce point qu'une compétence liée».