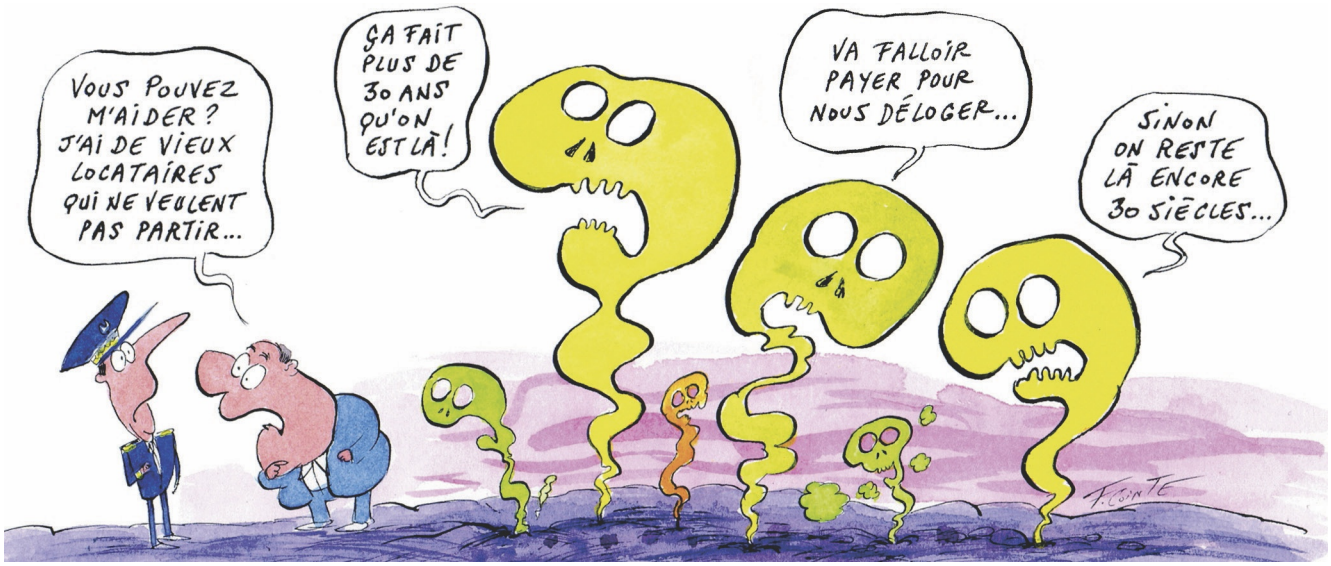

Sites et sols pollués

L'obligation de remise en état s'éteint au bout de trente ans... mais pas pour tout le monde

Si l'ancien exploitant n'a plus à financer la dépollution passé ce délai, le propriétaire du site pourrait in fine se voir imposer cette charge.

Par Laurence Esteve de Palmas, avocate associée, cabinet EdP avocats

Les exploitants d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) sont tenus, lors de la cessation de leur activité, de remettre leur site en état, autrement dit de le dépolluer, en fonction d'un nouvel usage déterminé selon des modalités prévues par le Code de l'environnement (articles L. 512-6-1, L. 512-7-6 et L. 512-12-1 respectivement pour les ICPE soumises à autorisation, à enregistrement et à déclaration).

La jurisprudence a, à plusieurs reprises, apporté des précisions utiles sur cette question, notamment quant à la prescription. En 2005, le Conseil d'Etat a estimé que la charge financière de la remise en état est soumise à une prescription trentenaire à partir de la date à laquelle la cessation d'exploitation a été portée à la connaissance de l'administration, sauf dans le cas où des dangers ou inconvénients auraient été dissimulés (1).

Imprescriptibilité des mesures de police. Cependant, en vertu du principe d'imprescriptibilité des mesures de police, la Haute juridiction a précisé en 2013 que le préfet peut exercer à tout moment ses pouvoirs pour prévenir les dangers et inconvénients résultant d'une ancienne ICPE, et ce, même plus de trente ans après la déclaration de cessation d'activité et la remise en état (2).

Pilier du droit civil des obligations. Cette délicate articulation entre les pouvoirs de police administrative et la prescription trentenaire, pilier du droit civil des obligations, implique que l'Etat peut prescrire des travaux de remise en état à tout moment, sans toutefois en faire supporter le coût à l'ancien exploitant ou à son ayant droit au-delà d'un délai de trente ans après la déclaration de cessation d'activité. Le Conseil d'Etat opère en effet une distinction entre l'obligation de remise en état elle-même – imprescriptible – et la charge financière des mesures à prendre au titre de celle-ci.

Dans un arrêt (publié au Recueil) du 13 novembre 2019 (3), la Haute juridiction administrative est venue compléter sa jurisprudence sur le point de départ de cette prescription trentenaire et sur les conséquences de l'expiration de ce délai sur le financement de la dépollution.

Point de départ de l'obligation trentenaire de remise en état

Il est traditionnellement considéré par la jurisprudence, tant administrative que judiciaire, que le point de départ de la prescription trentenaire est la déclaration de cessation d'activité (4), ou à tout le moins la date à laquelle cette cessation est portée à la connaissance de l'administration (5).

Il existe cependant des cas, comme dans l'affaire jugée le 13 novembre dernier, où l'ancienneté du dossier ne permet pas de démontrer cette information de l'administration, ce qui peut générer dans les faits une imprescriptibilité de l'obligation pesant sur l'exploitant.

Arrêt effectif de l'activité. Dans son arrêt, le Conseil d'Etat rappelle que c'est le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi du 19 juillet 1976 relative aux ICPE qui a créé l'obligation de déclaration de cessation d'activité au préfet. La Haute juridiction considère alors que lorsque l'installation a cessé de fonctionner avant le 8 octobre 1977 (date d'entrée en vigueur du décret précité), le délai de prescription court à compter de la date d'arrêt effectif de l'activité. En l'espèce, l'activité s'étant arrêtée en 1920, le délai était bien écoulé, même si aucune déclaration de cessation d'activité n'avait été effectuée.

Cette prise de position apparaît raisonnable au vu du nombre croissant de sites que l'on découvre pollués à l'occasion de leur réaménagement, des années après l'arrêt de l'exploitation, et devrait permettre d'assurer une meilleure sécurité juridique pour les industriels.

Prise en charge financière de la remise en état

Le Conseil d'Etat tire aussi, dans ce même arrêt, les conséquences de l'expiration du délai de prescription à l'encontre de l'ancien exploitant sur la prise en charge financière de la dépollution. Dans la mesure où la prescription trentenaire est sans incidence sur l'exercice par le préfet de ses pouvoirs de police administrative, si des dangers ou inconvénients se manifestent sur le site, celui-ci peut décider de financer lui-même, « avec le concours financier éventuel des collectivités territoriales », les opérations de dépollution nécessaires. En cas de risque grave généré par la pollution, il en a même l'obligation, indique encore le Conseil d'Etat. Concrètement, c'est l'Ademe qui réalisera les opérations.

> Pour la remise en état d'un terrain, l'Etat peut se tourner vers son propriétaire si celui-ci a été négligent.

Négligence. Mais l'Etat pourrait aussi se tourner vers le propriétaire du terrain si celui-ci a été négligent, conformément à une jurisprudence désormais bien acquise et à l'article L. 556-3 du Code de l'environnement. Issu de la loi Alur du 24 mars 2014, cet article prévoit en effet qu'« à titre subsidiaire, en l'absence de responsable [exploitant de l'ICPE à l'origine de la pollution des sols ou producteur ou détenteur des déchets], le propriétaire de l'assise foncière des sols pollués par une activité ou des déchets, s'il est démontré qu'il a fait preuve de négligence ou qu'il n'est pas étranger à cette pollution », peut être responsable de la remise en état.

Le décret d'application de cette disposition législative n'ayant jamais été adopté, c'est la jurisprudence qui continue, au cas par cas, de tenter de trouver une personne solvable pour assurer la dépollution d'un terrain dont l'exploitant est défaillant ou qui bénéficie de la prescription trentenaire.

De fait, depuis quelques années, la jurisprudence tant administrative que judiciaire n'hésite pas à rechercher la responsabilité du simple propriétaire d'un terrain pollué ou sur lequel sont stockés des déchets, notamment lorsque ce dernier a fait preuve de « négligence ».

Responsabiliser les propriétaires des sites. Le Conseil d'Etat a même récemment jugé que, si un acte de vente a eu pour effet de substituer l'acquéreur à l'exploitant, en lui transférant par exemple l'ensemble des biens et droits se rapportant à l'exploitation, le propriétaire du terrain pouvait devenir débiteur de l'obligation de remise en état à la place de l'ancien exploitant, alors même que le propriétaire n'exploite pas ces installations et qu'aucun changement d'exploitant n'a été notifié à l'administration (6).

L'objectif affiché est de responsabiliser les propriétaires et les acquéreurs de terrains pollués en les contraignant, lors de leurs projets d'aménagement ou de construction, à prendre en compte l'état de pollution de leurs biens. La jurisprudence administrative va dans le sens de cette responsabilisation, de même que les dispositions de la loi Alur codifiées aux articles L. 556-1 et 2 du Code de l'environnement. Ces textes imposent en effet de nouvelles obligations aux maîtres d'ouvrage qui construisent dans des secteurs d'information sur les sols (SIS) ou qui changent l'usage d'un bien anciennement industriel. ●

(1) CE, 8 juillet 2005, n° 247976, publié au recueil Lebon.
(2) CE, 12 avril 2013, n° 363282, mentionné aux tables du Recueil.
(3) CE, 13 novembre 2019, n° 416860, publié au Recueil.
(4) Cass. 3e civ., 27 mai 2010, n° 09-13438.
(5) CE, 8 juillet 2005, précité.
(6) CE, 29 juin 2018, n° 400677, mentionné aux tables du Recueil.

Ce qu'il faut retenir

- **L'obligation de remise en état qui pèse sur l'exploitant d'une ICPE est prescrite au bout de trente ans à partir de la date à laquelle la cessation d'exploitation a été portée à la connaissance de l'administration.**
- **Dans un arrêt du 13 novembre 2019, le Conseil d'Etat précise que lorsque l'installation a cessé de fonctionner avant le 8 octobre 1977, le délai de prescription court à compter de la date d'arrêt effectif de l'activité.**
- **Lorsque la prescription trentenaire est acquise et si des dangers ou inconvénients se manifestent sur le site, le préfet peut décider de financer lui-même les opérations de dépollution. Il en a l'obligation en cas de risque grave généré par la pollution.**
- **Il peut aussi se tourner vers le propriétaire du terrain en cas de négligence.**